

# Hallintokantelut lastensuojelutyön todellisuuden kuvaajana ja oikeusturvan välineenä

JENNI PIRSKANEN  
Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö  
Sosiaalityön pro gradu –tutkielma  
Huhtikuu 2013

## TIIVISTELMÄ

### TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

PIRSKANEN, JENNI: Hallintokantelut lastensuojelutyön todellisuuden kuvaajana ja oikeusturvan välineenä.

Pro gradu –tutkielma, 78s.

Sosiaalityö

Ohjaaja: Satu Ranta-Tyrkkö

Huhtikuu 2013

---

Tämän laadullisen tutkimuksen aiheena ovat hallintokanteluiden kautta välittyvä lastensuojelutyön todellisuus sekä kanteluprosessin merkitys oikeusturvan välineenä. Aineistona ovat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuonna 2011 tehtyt hallinnolliseen ohjaukseen johtaneet kantelupäätökset. Tutkimuskysymykseni ovat millaiset asiat lastensuojelussa johtavat kanteluihin, millaiset asiat kanteluissa ovat merkityksellisiä asiakkaan ja työntekijän kannalta ja millainen on kantelun merkitys oikeusturvan välineenä. Tutkimuksen teoriaosassa tarkastellaan lastensuojeluprosessia asiakkaan ja työntekijän näkökulmasta, lastensuojelutyön haasteita ja eettisiä kysymyksiä sekä oikeudellistumiskehitystä yhteiskunnassa ja sosiaalityössä.

Aineiston analyysissä keskiössä ovat kanteluiden syyt ja taustatekijät, työntekijöiden perustelut toiminnalleen sekä kanteluprosessille asetetut odotukset ja sen seuraukset. Tutkimustulosten mukaan kantelijoiden asiakkuustarinoissa on useita toistuvia tekijöitä, kuten perheiden sisäiset ristiriidat, pitkä lastensuojeluasiakkuus ja siihen liittyen lukuisia auttamisyrityksiä sekä yhteistyötahoja. Asiakastyöhön liittyviä keskeisiä kanteluiden syitä ovat isän syrjiminen lapsiin liittyvissä asioissa, muiden kuin biologisten vanhempien heikko oikeus yhteydenpitoon lapsen kanssa, sosiaalityöntekijöiden epäasiallinen käytös sekä sosiaalityöntekijöiden huono tavoitettavuus. Byrokratiatyöhön liittyviä keskeisiä kanteluiden syitä ovat kirjallisten päätösten puuttuminen ja kirjausten puutteellisuus, ongelmat kuntien välisessä yhteistoiminnassa sekä lakisääteisten aikarajojen noudattamatta jättäminen.

Työntekijöiden kantelupäätöksissä tuottama puhe jakautuu kahteen ryhmään: toiminnan perusteluun sekä oman työn puolustamiseen. Perusteluista useimmin toistuivat kiire ja suuri työmäärä sekä töiden priorisointi. Aineistosta piirtyy neljä keskeistä roolia lastensuojelun sosiaalityöntekijän työssä, joiden kautta työntekijät puolustavat omaa työtään. Nämä roolit ovat välittäjä ja yhteistyön rakentaja, lapsen edun puolustaja, tukija ja kuuntelija sekä moniammatillisen työryhmän jäsen. Aineistossa yleisin kanteluprosessin seuraus oli huomion kiinnittäminen. Kanteluviranomaisen antama kritiikki jakautui viiteen osa-alueeseen, jotka ovat lastensuojelulaissa säädettyjen aikarajojen ylittyminen, asiakkaan oikeus saada yhteys viranomaiseen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttuminen, dokumentoinnin puutteellisuus sekä asiakkaan oikeus nähdä itseään koskevat asiakirjat. Tutkimuksen perusteella kanteluprosessi näyttäytyy yhteiskunnallisen muutoksen ja organisaatioiden kehittämisen välineenä tehokkaan oikeusturvamenetelmän sijaan.

Avainsanat: lastensuojelu, hallintokantelu, oikeudellistuminen ja oikeusturva

## SUMMARY

UNIVERSITY OF TAMPERE

School of Social Sciences and Humanities

PIRSKANEN, JENNI: Administrative Complaints portraying the reality of child welfare and legal means.

Master's Thesis, 78 pages

Social Work

Supervisor: Satu Ranta-Tyrkkö

April 2013

---

This qualitative study examined the reality of child welfare work that is transmitted through administrative complaints, as well as the complaint process as an instrument of legal protection. The data consists of complaint decisions leading to an administrative guidance made in Western and Inland Finland Regional State Administrative Agency in 2011. Research questions are what kinds of things in child welfare lead to complaints, what kinds of issues in complaints are relevant for the customer and from the employee's point of view and what is the significance of a complaint as a legal protection instrument. In the theoretical section I examine the child welfare process, challenges and ethical issues in child welfare, as well as legalization in society and social work.

In the center of the analysis are the causes of complaints and underlying factors, workers' reasons for their operations, as well as the expectations of the complaint process and its consequences. Based on the results there are number of similarities in the stories of complainants, such as intra-family conflicts, long customership in child welfare and number of efforts to help, as well as number of co-operation partners. Key causes of complaints in clientwork are discrimination against the father's in child-related matters, relative's weak right to communicate with the child, social workers inappropriate behavior and social workers poor availability. The main reasons for bureaucracy work-related complaints are the lack of written decisions and the lack of entries, the problems in cooperation with the municipalities, as well as non-compliance to the statutory time limits.

Employee's speech is divided into two categories: an argument to their actions and as well as an argument to defend their own work. The statements frequently repeated are hurry, a large amount of work and work prioritization. There are four central roles for a child protection social worker at work, through which workers defend their own work. These roles are a co-builder, the child's best interest defender, supporter and listener as well as a member of a multi professional group. In the data the most common consequence of the complaint process was to pay attention to. The complaint authority's criticism was divided into five sections, which are the time limits prescribed in Child Welfare Act being exceeded, the customer's right to be linked to the authority, absence of a written decision, the lack of documentation, as well as client's right to see the documents concerning themselves. The study appears that the complaint process is more a tool for social change and organizational development than a tool for effective legal protection.

Keywords: child welfare, complaint, legalization and legal protection

# Sisältö

<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Lastensuojelutyön toimintaympäristö.....</b>	<b>3</b>
2.1 Lastensuojeluprosessi .....	3
2.2 Lastensuojelun asiakkuus .....	6
2.3 Lastensuojelutyön haasteet ja eettiset kysymykset työntekijän näkökulmasta .....	9
<b>3 Oikeudellistumiskehitys yhteiskunnassa.....</b>	<b>15</b>
3.1 Lastensuojelun ja lainsäädännön yhteinen historia .....	16
3.2 Oikeudellistumisen vaikutukset lastensuojelutyössä.....	18
3.3 Kunnallisen sosiaalihuollon asiakkaan oikeussuojakeinot.....	21
3.4 Kunnallisen lastensuojelun valvonta .....	25
<b>4 Tutkimuksen toteutus .....</b>	<b>29</b>
4.1 Tutkimuksen tarkoitus.....	29
4.2 Aineiston valinta ja keruu.....	29
4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi menetelmänä.....	32
4.4 Tutkimusetiikka.....	34
<b>5 Kanteluiden syyt ja taustatekijät.....</b>	<b>37</b>
5.1 Tekijät kanteluiden taustalla.....	37
5.2 Kantelijat ja kanteluiden syyt .....	41
5.2.1 Asiakastyöhön liittyvät kantelujen syyt .....	43
5.2.2 Byrokratiatyöhön liittyvät kantelujen syyt.....	48
<b>6 Työntekijöiden perustelut toiminnalleen .....</b>	<b>51</b>
6.1 Aiheelliseen kritiikkiin vastaaminen .....	51
6.2 Työntekijät oman työnsä puolustajina.....	53
<b>7 Kanteluprosessi oikeusturvan välineenä.....</b>	<b>57</b>

7.1 Kantelijoiden odotukset.....	57
7.2 Kanteluprosessin seuraukset.....	59
7.3 Kanteluviranomaisen lastensuojeluun kohdistama kritiikki.....	62
<b>8 Pohdinta ja johtopäätökset .....</b>	<b>67</b>
<b>9 Lähteet.....</b>	<b>72</b>

## **Taulukkuuettelo**

Taulukko 1	Esimerkki tulosten muodostumisesta teemoittalemalla	34
Taulukko 2	Kantelijoiden määrät ryhmiteltynä	41
Taulukko 3	Kanteluiden syyt ryhmiteltynä	42

# 1 Johdanto

Suomalaisen lastensuojelun ongelmakohdat ovat nousseet jälleen viimeaikoina laajaan julkiseen keskusteluun. Toisaalta yhteiskuntaa syytetään liiallisesta holhoamisesta, toisaalta tuodaan esille, että asioihin puututaan liian myöhään ja ammattitaitoisia työntekijöitä on liian vähän. Muun muassa sosiaalialan korkeakoulutettujen järjestö Talentia on nostanut aktiivisesti esille lastensuojelutyön ongelmakohtia, jotka vaikeuttavat sosiaalityön eettisten periaatteiden noudattamista käytännön työssä. Suurimpina ongelmina julkisuudessa nousevat esille koulutettujen sosiaalityöntekijöiden vähyys, ammatin vähäinen vetovoima, lastensuojelutyön kuormittavuus sekä suuri työmäärä. Asiakkaille nämä ongelmat heijastuvat aineistoni ja aiemman tutkimustiedon perusteella (mm. Kananoja 2012; Kaskisaari & Tammelin & Hirvonen & Hämeenaho & Ilmarinen & Vartiainen 2010) muun muassa siten, että työntekijöitä on vaikea tavoittaa ja heidän vaihtuvuutensa on suurta, perheet eivät koe tulevansa kuulluiksi, tai asiakkaat kokevat kohtelun olevan epäasiallista ja välinpitämätöntä.

Lastensuojelu laajassa merkityksessä tarkoittaa kaikkien lasten suojelua ja hyvinvoinnin tukemista. Sosiaalityön käsitteenä lastensuojeluun kuuluvat lastensuojelutarpeen selvitys, asiakassuunnitelma, avohuollon tukitoimet, kiireellinen sijoitus, huostaanotto, sijaishuolto sekä jälkihuolto. Lastensuojelulaki määrittää lastensuojelutyön reunaehdot ja sen keskeinen periaate on edistää lapsen suotuisaa ja tasapainoista kehitystä ja hyvinvointia sekä tukea lapsen huoltajia lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Tavoitteena on myös pyrkiä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia ennalta sekä puuttua havaittuihin asioihin ajoissa. (Lastensuojelulaki 417/2007.) Lastensuojelutyössä oleellista on, että lapsi saa tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut mahdollisimman varhaisessa vaiheessa siten, että perhettä tuetaan koko prosessin ajan. Myös lastensuojelun riittävä valvonta on tärkeää. Lapsen edun toteutuminen oikea-aikaisesti on myös kustannustehokasta, sillä se säästää yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. (Hanhinen & Rintala 2012, 19.)

Tarkastelen Pro gradu- tutkielmassani hallintokantelujen välittämää kuvaa lastensuojelutyön todellisuudesta sekä kanteluprosessin merkitystä oikeusturvan kannalta. Pyrin tarkastelemaan näitä kysymyksiä sekä asiakkaan että työntekijän näkökulmasta. Perehdyin sosiaalihuollon valvonnan ja kanteluiden maailmaan ollessani syventävässä harjoittelussa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa, josta myös tutkimusaiheeni on tullut. Hallintokantelulla voi tuoda ilmi sosiaalihuollossa kokemansa huonon palvelun tai kohtelun. Kanteluita käsittelevät useat eri

viranomaiset, niistä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirasto ratkaisivat vuonna 2011 yhteensä 1077 sosiaalihuollon kantelua tai muuta valvonta-asiaa. Eniten kanteluita tehtiin toimeentulotukeen, lastensuojeluun ja vanhustenhuoltoon liittyvistä asioista ja kanteluiden määrä yleisesti on lisääntynyt jo useiden vuosien ajan. (Valviran lehdistötiedote 28.9.2012.) Kantelu on yksi jälkikäteisen oikeusturvan välineistä. Oikeusturva käsitteenä viittaa kaikkiin niihin keinoihin, joilla yksilö pääsee oikeuksiinsa. Oikeussuoja taas on osa oikeusturvaa ja se viittaa keinoihin, joiden avulla yksilöä voidaan suojata valtion ja muiden yksilöiden tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan. (Pajukoski 2010, 20-21.)

Aineistonani ovat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuonna 2011 tehdyt lastensuojeluun liittyvät, hallinnolliseen ohjaukseen johtaneet kantelupäätökset. Hallintokantelupäätökset ovat tutkimusaineistona sisällöltään monipuolisia ja tarjoavat yhden näkökulman sosiaalityön arkeen ja työkäytäntöihin. Rajaamalla tutkimukseni lastensuojeluun koko sosiaalihuoltojärjestelmän sijasta koen pääseväni syvemmälle sisään aiheeseen. Lisäksi lastensuojelu aiheena on tällä hetkellä hyvin ajankohtainen ja kuuluu kolmen eniten kanteluita tuottavaan sosiaalihuollon osa-alueeseen. Valitsin tutkimukseni näkökulmaksi lastensuojelutyön oikeudellistumisen ja tarkastelen sitä sekä laajemmin yhteiskunnallisena ilmiönä että lastensuojelutyön toimintatapojen ja eettisten kysymysten kautta. Oikeudellistuminen käsitteenä viittaa yhteiskunnallisen asian muuttumiseen oikeudelliseksi eli sen saattamista oikeudellisen sääntelyn piiriin.

Tutkielmani luvuissa 2-3 jäsennän lastensuojelutyön toimintaympäristöä lastensuojeluprosessin, asiakkuuden ja työn työntekijälle asettamien haasteiden kannalta. Tarkastelen luvuissa myös oikeudellistumisen käsitettä sen käytännön vaikutusten ja lastensuojelun historian kautta. Lisäksi käsittelen kunnallisen sosiaalihuollon asiakkaan oikeussuojakeinoja ja niiden merkitystä oikeusturvan kannalta. Neljännessä luvussa kuvaan tutkimuksen toteutusta sekä perustelen tarkemmin tutkijana tekemiäni valintoja ja rajauksia. Tutkimustulokset esittelen luvuissa 5-7 ja viimeisessä luvussa 8 tekemäni johtopäätökset ja pohdintaa.



## **2 Lastensuojelutyön toimintaympäristö**

Lastensuojelutyössä on viime vuosikymmenten aikana tapahtunut suuria muutoksia, jotka ovat yhteydessä laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskuluihin. Yhteiskunnan muutos modernista teollisuusyhteiskunnasta postmoderniin informaatioyhteiskuntaan on johtanut uusiin haasteisiin sopeutumattomien henkilöiden syrjäytymiseen, jaotteluun hyvin ja huonosti menestyvien välillä sekä yksilöä korostavien arvojen nousuun. Suomessa sosiaaliset ongelmat kasaantuvat pienelle joukolle, jonka määrä on kasvusuuntainen. Sosiaalihuollon asiakkuus periytyykin usein sukupolvelta toiselle. Tästä ilmiöstä voidaan käyttää käsitettä huono-osaisuuden ylisukupolvisuus. (Tuurala 1997, 6; Kananoja 2012, 5; Heino 2007, 46.)

Lastensuojelussa tärkeintä on huolehtia lapsen edun toteutumisesta, mutta asiakkaana on aina koko perhe, sillä lasten ja nuorten hyvinvointi on vahvasti riippuvainen perheen hyvinvoinnista. Tähän kytkeytyy perheen sekä taloudellinen, sosiaalinen että sivistyksellinen asema yhteiskunnassa. (Tuurala 1997, 6.) Näin ollen lastensuojelutyöhön linkittyy usein monia sosiaalisia ongelmia, kuten työttömyyttä, taloudellisia ja elämänhallinnallisia vaikeuksia sekä päihdeongelmia. Tällä hetkellä lasten ja perheiden palvelut ovat hajallaan ja erot palvelujen saatavuudessa kuntien välillä suuria. Haasteita lastensuojelutyölle asettavat muun muassa sosiaalipalveluiden resurssien niukkuus ja pirstaleisuus sekä asiakkaiden moniongelmaisuus. (Kananoja 2012, 6, 16.)

Seuraavissa alaluvuissa kuvailen lastensuojeluprosessin kulkua ja siihen liittyviä tekijöitä, kuten asiakkuutta ja työntekijän lastensuojelussa kohtaamia haasteita. Tämän luvun tarkoituksena on avata sitä toimintaympäristöä ja olosuhteita, joista tutkimusaineistonani olevat lastensuojelun hallintokantelut kumpuavat.

### **2.1 Lastensuojeluprosessi**

Sosiaalihuollon ensisijainen tarkoitus on tuottaa asiakkaan kannalta positiivisesti vaikuttavia palveluja ja tämä varmistetaan toimivalla asiakasprosessilla. Prosessin suunnitteluun osallistuu aktiivisina osapuolina palvelujen tarjoaja sekä asiakas. Prosessilla tulee olla aina vastuhenkilö, joka vastaa sen toimivuudesta sekä kokoaa prosessin ympärille vaadittavat verkostot ja hyödyntää eri ammattiryhmien osaamista tarpeen mukaan. Sosiaalihuollon asiakasprosessi voidaan jakaa kuuteen osaan, jotka ovat asian vireilletulo, palvelutarpeen arviointi, palvelusuunnitelman tekeminen, asiakaskohtaisten päätösten tekeminen sekä palveluiden ja toimenpiteiden

toteuttaminen, vaikutusten arviointi ja asiakkuuden päättäminen. (Sarvimäki & Siltaniemi 2007, 21-26)

Kunnan velvoite järjestää sosiaalipalveluita tulee sosiaalihuoltolaista (710/1982), jossa todetaan, että kunnan tulee huolehtia sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä alueellaan. Lastensuojelua sosiaalipalveluna säätelee lastensuojelulaki, jonka tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen ja erityiseen suojeluun. Ensisijaisesti lapsen huoltajat vastaavat lapsen hyvinvoinnista ja tasapainoisesta kehityksestä ja viranomaisten tehtävänä on tukea vanhempia tässä tehtävässä järjestämällä tarvittavia tukitoimia ja palveluita. Lastensuojelu sosiaalityön käsitteenä kattaa lastensuojelutarpeen selvityksen, asiakassuunnitelman, avohuollon tukitoimet, kiireellisen sijoituksen ja huostaanoton sekä niihin liittyvän sijaishuollon ja jälkihuollon. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Lastensuojeluasia voi tulla vireille usealla eri tavalla. Yleisimmin asia käynnistyy virallisen lastensuojeluilmoituksen kautta ja yhdestä lapsesta tehdään pääsääntöisesti enemmän kuin yksi ilmoitus. Ilmoituksia tekevät monenlaiset toimijat, kuten terveystoimi, koulut, poliisi sekä omaiset ja muut yksityishenkilöt. Vuonna 2011 tehtiin yhteensä 97213 ilmoitusta, joka on 10% enemmän kuin vuonna 2010 (Lastensuojelu 2011, 11). Lastensuojeluilmoituksen lisäksi asia voi tulla vireille erilaisten yhteydenottojen kautta, jotka ovat yleisimmin perheen ulkopuolelta, kuten naapurista, muilta viranomaisilta tai sosiaalityöntekijän omasta aloitteesta muun asioinnin yhteydessä. Lisäksi lastensuojeluasia voi käynnistyä perheen omasta avunpyynnöstä, jolloin apua hakee useimmiten perheen äiti. (Heino 2007, 40-41.)

Lastensuojeluilmoitusten syyt vaihtelevat lievistä ja konkreettisista huolista hyvin vakaviin ja monisyisiin huoliin. Syiden on huomattu jakautuvan selkeästi myös sukupuolittain. Ilmoituksissa äiteihin liitettiin jaksamisen ja riittämättömän vanhemmuuden ongelmat, kun taas isiin liitettiin selkeämmin huoli väkivallasta, päihteiden käytöstä sekä vanhempien riidoista ja tapaamiskiistoista. Monissa ilmoituksissa myös lapsen oma käyttäytyminen oli määräävä huolen aihe. (Heino 2007, 42-43.) Toimiva lastensuojelu -väliraportin (Kananoja 2012, 18) mukaan pienten lasten kanssa työskentelevät toimijat, kuten neuvolat ja päivähoido tekevät vain vähän lastensuojeluilmoituksia. Yleisesti ottaen tehdyt ilmoitukset koskevatkin pääasiassa vanhempia ikäluokkia eli 13-17-vuotiaita lapsia. Myös ennakollisia lastensuojeluilmoituksia tehdään määrällisesti vähän ottaen huomioon esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmaisten lasta odottavien naisten arvioitu määrä Suomessa.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lastensuojelulaissa on asetettu seitsemän arkipäivän aikaraja sen arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tehtävä selvitys lapsen tilanteesta olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Vuonna 2011 koko maassa tehtiin yhteensä 28238 lastensuojelutarpeen selvitystä (Lastensuojelu 2011, 14). Lastensuojelulain mukaan selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Sen on valmistuttava kuitenkin viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Mikäli selvityksen perusteella ei ole aihetta lastensuojelun toimenpiteisiin lastensuojelun asiakkuus päättyy. Mikäli taas asiakkuus päädytään aloittamaan tulee tästä ilmoittaa huoltajalle ja lapselle ja tehdä heille asiakassuunnitelma. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Lastensuojeluprosessiin liittyvät oleellisesti erilaiset verkostot, kuten läheis- ja viranomaisverkostot. Laki velvoittaa kartoittamaan lapsen läheisverkoston ennen kodin ulkopuolelle sijoittamista, mutta muutoinkin verkostot ovat tärkeässä asemassa ja ne voivat olla lastensuojelutyössä sekä voimavara että häirtetekijä. Heinon (2007, 42-45) tutkimuksessa suurin osa lapsista koki läheisverkoston tukea antavana, erityisesti sisarussuhteet koettiin merkittävänä voimavarana arjessa. Kuitenkin lähes joka kymmenes työntekijä koki läheisistä olevan paljon tai erittäin paljon uhkaa lapsen perusturvalla ja kehitykselle. Viranomaisverkostot, kuten terveydenhuolto ja rikosseuraamuslaitos taas ovat lastensuojelussa välttämättömiä yhteistyökumppaneita ja useimpien perheiden kohdalla yhteistyötä viranomaisten kanssa on paljon, jopa enemmän kuin läheisverkoston kanssa.

Lastensuojeluprosessissa viimesijaisena toimenpiteenä on huostaanotto, jonka perusteena ovat puutteet lapsen huolenpidossa tai kasvuolosuhteissa, jotka uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä, tai tilanne, jossa lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään omalla käyttäytymisellään. Huostaanottoon ja siitä seuraavaan sijaishuollon järjestämiseen voidaan ryhtyä ainoastaan mikäli avohuollon tukitoimet eivät ole tilanteeseen sopivia tai riittäviä ja sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Huostaanotto päättyy viimeistään, kun lapsi täyttää 18-vuotta tai, kun huostaanotto muusta syystä puretaan. (Lastensuojelulaki 417/2007.) Prosessissa asiakkaan kannalta

oleellista on, että hän saa tarvitsemansa palvelun, toimenpiteet ja päätökset riittävän nopeasti ja oikea-aikaisesti, jolloin ongelmat eivät pääse pahenemaan. Tämä taas edellyttää, että palvelutarpeen arvioinnille ja palvelusuunnitelman tekemiselle on riittävästi aikaa, jolloin palvelut kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti ja toimivat lainsäädännön tarkoittamalla tavalla. (Sarvimäki & Siltaniemi 2007, 62-64.) Lastensuojelussa onkin aina toimittava hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Toisaalta, kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytyksettä. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

## **2.2 Lastensuojelun asiakkuus**

Sosiaalityön asiakkuuteen liittyy aina jokin yhteiskunnallinen tilanne, joka määrittää sosiaalityön tehtävät ja tavoitteet ja sitä kautta edelleen asiakassuhteen sisällön. Sosiaalityön tehtävät ja paikat ovat nyky-yhteiskunnassa hyvin moninaisia ja jopa keskenään ristiriitaisia. Juhila (2006, 11-14) jaottelee keskeiset asiakassuhteet neljään kategoriaan, jotka ovat liittämis- ja kontrollisuhde, kumppanuussuhde, huolenpitosuhde sekä vuorovaikutuksessa rakentuva suhde. Yleisimmin lastensuojelun asiakkuuteen liitetään vahvasti nimenomaan liittämis- ja kontrollisuhde.

Liittämis- ja kontrollisuhteessa tavoitteena on syrjäytyneiden liittäminen yhteiskuntaan ja valtavirtaan. Lisäksi se korostaa asiakkaan omaa vastuuta ja nostaa kontrollin välineeksi hallita niitä, jotka eivät kykene tai suostu ottamaan riittävästi vastuuta. Kontrolli- ja liittämissuhteessa asiakas on tietämisen kohde ja työntekijän eli asiantuntijan tieto nähdään asiakkaan kokemustietoa arvokkaampana. Tällöin sosiaalityöntekijällä on myös usein lain asettama velvollisuus toimia kontrollin toteuttajana, jolloin liittäjän ja kontrolloijan roolit ovat keskenään ristiriidassa. Lastensuojelussa kyseinen ristiriitatilanne on käsillä esimerkiksi silloin, kun asiakkuus johtaa huostaanottoon vanhemmille tarjotuista tukitoimista huolimatta. (Juhila 2006, 49-102.)

Tuen ja kontrollin yhdistäminen onkin lastensuojelun asiakkuuteen liittyvä perustavanlaatuinen haaste, sillä perheen tukeminen ja lapsen suojeleminen tapahtuvat yhtäaikaaisesti. Heinon (2007, 50-51) tutkimuksessa lastensuojelun asiakkaista noin kolme neljästä tarvitsi ensisijaisesti tukea ja lähes puolet asiakkaista tuen lisäksi kontrollia. Ensisijaisesti kontrollia tarvitsi noin joka kymmenes perhe. Perhemuodon mukaan jaoteltuna yksinhuoltajaperheet tarvitsivat ensisijaisesti eniten tukea ja ydinperheet eniten kontrollia.

Vuonna 2011 lastensuojelun avohuollon asiakkaana oli 81500 lasta ja nuorta ja huostassa oli 10535 lasta (Lastensuojelu 2011, 1-2). Lastensuojelun asiakkuuden taustalla on moninaisia tekijöitä ja ne voidaan jaotella vanhemmuuteen liittyviin tekijöihin ja lapsen liittyviin tekijöihin. Vanhemmuuden

ongelmista suurimpina näyttäytyvät vanhempien jaksamattomuus sekä vanhempien riittämätön vanhemmuus ja perheristiriidat. Lisäksi lastensuojeluasiakkuuden taustalla on usein vanhempien mielenterveysongelmia ja päihteiden väärinkäyttöä. Lapseen liittyvät lastensuojelun asiakkuuteen johtavat ongelmat liittyvät useimmiten ristiriitoihin vanhempien kanssa, sekä vaikeuksiin koulunkäynnissä. Lisäksi lastensuojelulapsella on usein huono psyykkinen terveys, paljon sairasteluja tai viivästymää kehityksessä. (Heino 2007, 55-63.)

Aiemmissa tutkimuksissa kerätty taustatieto lastensuojeluasiakkaana olevien perheiden sosioekonomisesta asemasta tuo myös mielenkiintoisen näkökulman kysymykseen lastensuojelun asiakkuuteen johtavista tekijöistä. Vuonna 2007 tehdyssä laajassa tutkimuksessa kartoitettiin lastensuojelun asiakkaiden taustatietoja ja tultiin siihen lopputulokseen, että asiakkaiden joukko on kirjava ja hyvin heterogeeninen. Tuloksista käy kuitenkin ilmi, että äitien ikäjakauma on 16-56-vuotta keski-ikä ollessa 36 vuotta ja isien ikäjakauma on 18-57-vuotta keski-ikä ollessa 38 vuotta. Asiakasperheistä puolet oli kahden aikuisen perheitä ja puolet yhden aikuisen perheitä. Perheen koko oli yleisimmin 3-4 jäsentä. Yli puolet lastensuojelulapsista eli eri tavoin muuttuneissa perherakenteissa, vaikka kolmasosa lapsista oli alle 3-vuotiaita eli lastensuojeluperheiden perhemuodoissa oli havaittavissa suurta vaihtuvuutta. Lastensuojelun asiakkaina olevissa perheissä oli keskimääräistä enemmän työttömyyttä ja huomion arvoista oli, että joko toisella tai molemmilla vanhemmalla oli vain vähän tai ei lainkaan työhistoriaa. Lisäksi toimeentulotukiasiakkuus oli yleistä erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten perheissä sekä yksinhuoltajaperheissä. (Heino 2007, 31-39.)

Moniin sosiaalihuollon asiakkuuksiin liittyy myös ylisukupolvinen huono-osaisuus, jolloin asiakkuus ”periytyy” vanhemmilta lapsille (mm. Heino 2007, 46-47; Virtanen 1995, 50-52). Lastensuojelussa lapsen hyvinvointi on niin kiinteässä yhteydessä vanhempien hyvinvointiin, että ongelmien periytyminen on oleellinen kysymys. Heinon (2007, 46-47) tutkimuksessa sukupolvinäkökulmaa oli havaittavissa jonkin verran joka kolmannessa asiakkuudessa ja paljon tai erittäin paljon joka neljännen lapsen asiakkuudessa. Käytännössä ylisukupolvinen huono-osaisuus tarkoitti esimerkiksi vanhempien omaa lastensuojeluasiakkuutta, perheen ja suvun päihde- ja mielenterveysongelmia tai väkivaltaisen käyttäytymisen omaksumista. Erään tutkimuksen mukaan huono-osaisessa perheessä kasvaneet lapset ovat muita useammin myös aikuisena köyhiä, asuvat huonommissa olosuhteissa ja ovat muita useammin työttöminä. Myös kaupungeittain on havaittavissa huono-osaisten alueiden syntymistä, jolloin asuinympäristö edesauttaa tietynlaisen elämäntavan oppimista ja siihen sosiaalistumista. (Sauli & Kainulainen 2001, 54-57.)

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista säädetään laissa. Lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (asiakaslaki) on tarkoitus edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakaslaissa todetaan, että kaikilla asiakkailla on oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun. Tähän sisältyy vaatimus ihmisarvon ja yksityisyyden kunnioittamisesta sekä asiakkaan mielipiteen ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen. Lisäksi asiakaslaissa todetaan, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista, päätös tai sopimus sosiaalihuollon järjestämisestä sekä palvelu- tai hoitosuunnitelma. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.)

Lastensuojelun asiakkaiden kokemukset laadukkaasta sosiaalihuollosta ja hyvästä kohtelusta ovat moninaisia. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän raportin (Kananaja 2012, 7-11) mukaan suurimmat ongelmakohdat asiakkaan näkökulmasta liittyvät kuulluksi tulemiseen ja vuorovaikutukseen, osallisuuteen asiakkaan omassa elämässä, työntekijöiden vaihtuvuuteen ja kuormittuneisuuteen, väkivallan ja kaltoinkohtelun tunnistamiseen sekä lastensuojelun ja muiden palvelujen suhteeseen. Nämä ongelmat ilmiöinä eivät ole lainkaan uusia lastensuojelussa. Jo vuonna 1987 tehdyssä tutkimuksessa (Sosiaalihuollon julkaisuja 8/1987, 57-62) asiakkaat arvostelivat sosiaalihuoltoa jähmydestä, kaavamaisuudesta ja yksilöllisyyden puutteesta. Lisäksi tutkimuksesta kävi ilmi, että lasta tai nuorta ei nähty niinkään asiakkaana vaan tekemisen kohteena. Tämä taas johti usein lapsen tuntemaan syyllisyyttä tilanteesta, sillä lapset eivät kykene hahmottamaan asiakokonaisuuksia aikuisen lailla.

Aiemmat tutkimukset osoittavat, että asiakkaat haluavat tulla kohdatuksi vaikeiden asioiden äärellä kunnioittavasti, avoimesti ja luottamuksellisesti. Lisäksi he kokevat, että virallisiin asiakirjoihin kirjattu tieto perheestä ei aina ole paikkaansapitävää ja saattaa siksi muodostua heitä leimaavaksi. (Kananaja 2012, 7-11.) Sosiaalityössä dokumentointi on keskeisessä osassa käytännön työtä, sillä sen välityksellä siirtyy tietoa, perustellaan päätöksiä ja varmistetaan sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturva. Siten terveydenhuollossa käytössä oleva sanonta ”se mitä ei ole kirjattu, ei ole tehty” on todellisuutta myös lastensuojelutyössä. Kuusisto-Niemi ja Kääriäinen (2005, 453) toteavat artikkelissaan, että ”sosiaalityö on kohtaamisia, joissa kerätään, jaetaan ja välitetään tietoja”. Tämä tietojen vaihtaminen on molemminpuolista ja siihen liittyy oleellisesti myös tunteet, henkilökohtainen ymmärrys, asiantuntijuus ja valta. Kumpikaan, sosiaalityöntekijä tai asiakas, ei ole neutraali havainnoija. Sosiaalityössä tiedonkulkua vaikeuttaa ammattiin liittyvä suuri hiljaisen tiedon määrä, jonka julkilausuminen selkeyttäisi käytännön työtä ja sosiaalityön tietoperustaa.

Koska sosiaalityö on viranomaistoimintaa, tulee toiminnan perustua julkilausuttuihin perusteisiin. (Kuusisto-Niemi & Kääriäinen 2005, 452-456.)

Lastensuojelun asiakkaiden kokemuksista voidaan päätellä myös, että heidän oikeutensa osallistua heitä koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon ei toimi lain edellyttämällä tavalla. He kokevat usein olevansa ulkopuolisia ja tiedonkulun heikkoudet estävät osallisuutta. Työntekijöiden vaihtuvuus ja kuormittuneisuus heijastuvat myös asiakasperheisiin, sillä lastensuojelutyön luonteen huomioiden jatkuvuus ja luotettavuus muodostavat pohjan tulokselliselle työskentelylle. Asiakkaan näkökulmasta vaihtuvuus ja kuormittuneisuus vievät prosessia taaksepäin turhauttaen asiakasta ja tehden tapaamisaikojen sopimisesta vaikeaa. (Kananoja 2012, 7-11.) Työntekijöiden suuri vaihtuvuus on yhteydessä myös toimintakäytäntöjen ja palvelujen kehittymättömyyteen. Kiire ja paine estävät työntekijöitä kehittämästä omaa työtään sekä vaikeuttavat rakenteellisen kehittämistyön jatkuvuutta. (Pekkarinen 2011, 31-34.)

### **2.3 Lastensuojelutyön haasteet ja eettiset kysymykset työntekijän näkökulmasta**

Lastensuojelutyön haasteellisuus työntekijän näkökulmasta liittyy sen laaja-alaisuuteen ja rajaamattomuuteen. Käytännön työhön liittyy paljon inhimillistä päätöksentekoa ja valtaa, joka taas tuo mukanaan jatkuvaa epävarmuutta sekä moraalisia ja eettisiä ristiriitoja. (Pekkarinen 2011, 29-31.) Lindsey & Shlonsky (2008, 173-175) toteavatkin teoksessaan, että vain harvat ammatit sisältävät vastaavaa vallan ja vastuun yhdistelmää. Lastensuojelun työntekijöiden tulee tehdä asiakkaiden elämään radikaalisti vaikuttavia päätöksiä päivittäin ja työ edellyttää hyvää päätöksenteko-, havainnointi- sekä ongelmanratkaisukykyä. Myös huonot päätökset ja väärät ratkaisut ovat väistämätön osa lastensuojelutyötä.

Sosiaalityötä ja sen toimintatapoja määrittelevät useat eri lait aina perustuslaista sosiaalihuollon asiakaslakiin. Lisäksi sosiaalialan ammattieettinen lautakunta on säätänyt eettiset ohjeet jokapäiväisen työn tueksi ja jokainen työntekijä tuo kaikkeen työskentelyyn edelleen oman arvopohjansa ja periaatteensa. Eettisen ohjeiden tarkoituksena on ohjeistaa ja ohjata sosiaalityöntekijöiden toimintaa ja suojata asiakkaita väärinkäytöksiltä. Lisäksi ohjeet tukevat työntekijöiden ammatti-identiteettiä ja vahvistavat uskoa oman työn vaikuttavuuteen. Eettisesti haastavat tilanteet eivät ole koskaan yksinkertaisia ja samasta syystä eettiset ohjeet eivät ole yksiselitteisiä. Sosiaalityössä ja erityisesti lastensuojelussa joutuvat usein vastakkain esimerkiksi lapsen ja vanhemman etu sekä laillisuus ja eettisyys. Työntekijän tulee myös pyrkiä olemaan kaikessa toiminnassaan samaan aikaan neutraali ja asiallinen sekä kunnioittaa asiakkaan

yksilöllisyyttä ja olla avoin. Talentian määritelmän mukaan eettisyys työssä merkitsee kykyä reflektoida ja kyseenalaistaa omaa toimintaa ja päätöksentekoa sekä niiden perusteita. (Talentia ry 2005, 5-6.)

Sosiaalityön eettisten ohjeiden keskeiset käsitteet ovat ihmisoikeudet ja ihmisarvo sekä yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus. Nämä laajat käsitteet sisältävät muun muassa itsemääräämisoikeuden, osallistumisoikeuden, oikeuden tulla kohdatuksi kokonaisvaltaisesti sekä oikeuden yksityisyyteen. Lisäksi ne asettavat sosiaalityöntekijälle velvollisuuden estää negatiivista syrjintää, tunnistaa erilaisuutta, jakaa voimavaroja tasapuolisesti sekä vastustaa epäoikeudenmukaisuutta toimintatavoissa ja politiikassa. (Talentia ry 2005, 7-9.) Aiemman tutkimustiedon mukaan sosiaalityöntekijät ovat hyvin tietoisia eettisistä säännöistä ja niiden asettamista velvoitteista. Niiden koettiin usein aiheuttavan ristiriitoja ja ahdistuksenkin tunteita, sillä ajoittain esimerkiksi taloudelliset realiteetit eivät käytännössä mahdollista eettisten säännösten mukaista toimintaa. Eettisten ristiriitatilanteiden ratkaiseminen vaatii analyyttistä pohdintaa, joka on aikaa vievää, mutta työn tuoma kiire ja stressi eivät anna siihen useinkaan mahdollisuutta. (Mahlanen 2008, 52-56.)

Aiemmin avaamani liittämisen- ja kontrollisuhteiden näkyminen vahvasti myös työntekijän perspektiivistä ja liittyy keskusteluun lastensuojelun oikeudellistumisesta. Liittämisen- ja kontrollisuhteeseen kuuluva asiakkaan kohtelu yksilöllisenä ja vastuullisena sopijaosapuolena johtaa usein sopimusristiriitoihin. Ristiriidat ovat seurausta asiakkaan yksityisyyteen puuttumisesta sekä siitä, että asiakas kokee saamansa palvelut riittämättömiksi tai huonoiksi. Tällöin työntekijä joutuu tahattomasti asiakkaan ”vastustajaksi”, mikä taas lisää ennakkolista varautumista riitatilanteisiin esimerkiksi siten, että työntekijä kirjaa päätösten perustelut selkeämmin ja perustelee päätöksiä pitävin lakitekstein oikeuspuhetta käyttäen. Työntekijän näkökulmasta liittämisen- ja kontrollisuhteeseen liittyvä vastakkainasettelu tekee asiakastyöstä raskaampaa ja vaikeuttaa luottamussuhteen syntymistä. (Juhila 2006, 49-102.)

Työntekijän ja asiakkaan vastakkainasetteluun liittyy vahvasti myös työntekijän selontekovelvollisuus. Käsitteeseen liittyy epäsymmetrinen asetelma, jossa toisella on vastuu antaa selonteko ja toisella oikeus pyytää selonteko. Selontekovelvollisuus liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa toimintaan liittyy syytös tai sen uhka. Sosiaalityössä velvoite on molemminsuuntainen. Asiakas on selontekovelvollinen työntekijälle esimerkiksi vanhemmuudestaan tai päihteidenkäytöstään. Työntekijälle taas selontekovelvollisuus merkitsee jatkuvaa tarkkailun alla olemista siten, että hänen tulee tarvittaessa ja pyydettyä selittää, perustella sekä oikeuttaa



toimintaansa ja toisaalta myöntää virheensä ja puolustautua ei-oikeutettua kritiikkiä vastaan. Ristiriitatilanteita syntyy työntekijän selontekovelvollisuuden jakautumisesta useaan suuntaan; asiakkaalle, organisaatiolle ja kollegoille. (Juhila 2009, 297-299.)

Oman lisänsä haasteelliseen lastensuojelutyöhön tuovat asiakkaana olevat lapset, joiden osallisuus ja ensisijainen edun huomioiminen ovat lakiin kirjoitettu velvollisuus. Lapsen ottaminen mukaan työskentelyyn ja päätöksentekoon vaatii kykyä kohdata ja kommunikoida lapsen kanssa. Lasten osallistumisessa tärkeimpiä elementtejä on aikuisten kanssa tapahtuva vuorovaikutus, jossa sekä työntekijän että lapsen on syytä pohtia, mitä he vuorovaikutuksessa antavat ja mitä he vuorovaikutukselta haluavat (Hotari & Oranen & Pösö 2009, 123). Ympäristön turvattomuus, tilanteen outous, vähäiset ennakkotiedot tulevasta sekä lojaliteetti vanhempia kohtaan saattavat aiheuttaa lapsessa ahdistusta, jolloin luottamuksellisen suhteen rakentaminen ei ole helppoa. Puhumisen sijaan lasten kanssa työskentelyyn tulisikin varata muunlaisia, esimerkiksi toiminnallisia menetelmiä. Käytännössä tätä saattaa hankaloittaa kiire ja työntekijän oma avuttomuus tilanteessa, jolloin lapsi tulee helposti sivuutetuksi. (Sinko 2011, 140-144.)

Lapsen subjektiivisen hyvinvoinnin voidaan nähdä koostuvan kolmesta osa-alueesta: turvallisuudesta, onnellisuudesta ja tyytyväisyydestä. Näihin kriteereihin sisältyvät oikeus hoitoon ja suojeluun, oikeus osallisuuteen ja osallistumiseen sekä osuus yhteiskunnallisista voimavaroista. Lastensuojelun asiakkaana on pääasiassa perheitä, joissa on kasaantuneena useita vaikeuksia ja lapset elävät tällöin riskiolosuhteissa. Sosiaalityöntekijän keskeinen tehtävä lastensuojelutyössä on lapsen hyvinvoinnin kokonaisvaltainen arviointi sekä riskitekijöiden tunnistaminen. Aiemman tutkimuksen mukaan asiakastyössä lasta arvioidaan usein tietyn piirteen tai ongelman kautta, kuten autistinen lapsi tai päihdeperheen lapsi. Tällöin vaarana on luoda haitallisia odotuksia ja käsityksiä siitä, millaisia nämä lapset ovat, miten heidän odotetaan käyttäytyvän ja millainen heidän elämänpolkunsa tulee olemaan. Hedelmällisimpää olisi nähdä lapsi toimivana subjektina sekä tasa-arvoisena toimijana omassa asiassaan. (Vornanen 2001, 27-30.)

Juhila (2006, 187-190) käsittelee teoksessaan sosiaalityön ja hoivan sekä huolenpidon välistä suhdetta. Huolenpitoa korostavassa sosiaalityössä uupumisen riski on läsnä, sillä siihen kuuluvat oleellisesti heikomman puolelle asettuminen, asiakkaan kokonaisvaltainen tukeminen sekä myötätunnon ja eläytymisen mukanaan tuomat tunteet. Kuormittavimpana tekijänä voidaankin nähdä työn emotionaalinen puoli. Kun hyvinvointityö ja kustannustehokkuus asetetaan vastakkain muuttuu kuormittavuus aiempaa suuremmaksi työntekijöiden joutuessa tinkimään ammattitilpeydestä ja etiikasta. (Juhila 2006, 187-190.)

Sosiaalihuollossa toimivien työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksista säädetään laissa. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön pätevyydestä säädetyn lain tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun edellyttämällä, että sosiaalihuollon ammatillisella henkilöstöllä on tarvittava koulutus ja perehtyneisyys. (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.) Laista huolimatta sosiaalityöntekijän tehtävissä toimii paljon työntekijöitä, joilta puuttuu kelpoisuus.

Matelan tutkimuksen (2009, 67) sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (2012, 8) tekemän selvityksen mukaan sosiaalityöntekijänä työskentelevistä kelpoisuuden omaavia on noin 70% työntekijöistä. Kelpoisuudella on selkeä yhteys myös työsuhteen laatuun, sillä henkilö, joka ei omaa vaadittua kelpoisuutta voidaan valita viran sijaisuuteen korkeintaan vuoden ajaksi (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005). Määräaikaisten työsuhteiden osuus sosiaalityössä onkin tästä syystä paikoitellen hyvin korkea, Matelan (2009, 67) tutkimuksessa jopa 34% henkilöstöstä, ja tämä saattaa olla yksi osatekijä työntekijöiden suuressa vaihtuvuudessa.

Ruisniemen vuonna 2010 toteuttamassa Pro Gradu- tutkimuksessa lastensuojelun työntekijät eivät itse nostaneet kelpoisuuskysymystä oleelliseksi ongelmaksi vaan ennemminkin työntekijäpuolan. Työntekijät pitivät ongelmana erityisesti resurssipulaa, joka heijastuu työntekijöihin kiireenä ja työmäärän lisääntymisenä, joka aiheutuu lastensuojelutarpeen selvitysten ja asiakkuuksien lisääntymisestä. Resurssipula heijastuu myös ennaltaehkäisevään työhön ja avotyöhön muun muassa puutteellisena tukihenkilötoimintana, lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien vähäisyytenä, neuvolan perhetyön sekä avohuollon tukitoimien huonona tilanteena. (Ruisniemi 2010, 38-47.)

Työntekijöiden kannalta haasteellista on myös se, että sosiaalityö on ammatillista toimintaa, josta monella on mielipide. Työn vaikeisiin teemoihin liittyy ongelmia, joista ihmiset muodostavat vahvoja moraalikäsitelmiä liittyviä mielipiteitä, mikä tekee ammatista vahvasti jännitteisen. Tästä syystä sosiaalityön tulee kokoajan perustella asemaansa ja olemassaoloaan sekä vastata julkiseen kritiikkiin. Toisaalta kritiikkiin vastaamista vaikeuttavat usein salassapitosäädökset, minkä vuoksi työntekijöitä onkin syytetty muun muassa säädösten taakse piiloutumisesta. (Juhila 2009, 299.)

Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että sosiaalityöntekijän työssä jaksamiseen ja haluun pysyä työssään vaikuttaa olennaisesti työtyytyväisyys ja –sidonnaisuus (mm. Matela 2009, 106; Tham 2007, 1227). Tämä tarkoittaa, että mitä vahvemmin työntekijä kokee olevansa oikealla alalla, sitä tyytyväisempi hän on työolosuhteisiinsa, kuten palkkaansa ja työtovereihinsa. Matela (2009, 107) jaottelee ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin ja henkilöstön työssäjaksamiseen vaikuttavat tekijät neljään ryhmään tavalla, joka tiivistää mielestäni kaikki oleelliset sosiaalityön kehittämistarpeet. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat välittömät työstä saatavat palkkiot ja tunnustukset, jotka viittaavat muun muassa palkkaan, arvostukseen sekä palautteeseen. Toisena ryhmänä ovat työn määrän ja tehtävänkuvan rajaaminen hallittavaksi, jolla tarkoitetaan enimmäisasiakasmääriä työntekijää kohden sekä tarkoituksenmukaista tehtävänjakoa. Kolmanneksi ryhmäksi Matela nimeää johtamisjärjestelmät viitaten hallinnollisen ja ammatillisen johtamisen turvaamiseen. Neljäntenä ryhmänä ovat horisontaaliset etenemisjärjestelmät, joilla hän tarkoittaa mahdollisuuksia edetä sekä uralla että palkkakehityksessä.

Kunnallinen lastensuojelutyö ei ole suurien haasteiden edessä ainoastaan Suomessa. Muun muassa Iso-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Ruotsissa työntekijöiden suuri vaihtuvuus ja vaikeus rekrytoida uusia työntekijöitä ovat kasvaneet massiiviseksi kansalliseksi ongelmaksi. Erään tutkimuksen mukaan 42% ruotsalaisista lastensuojelutyöntekijöistä irtisanoutui työstään kahden vuoden seurannassa ja työntekijät kokivat lastensuojelutyön olevan huonosti arvostettua työtä, johon on helppo päästä ja josta lähdetään mahdollisimman pian pois. Syyt Ruotsin sosiaalihuollon ongelmiin vaikuttavat hyvin samankaltaisilta kuin Suomessa. Sosiaalityöhön ja työntekijöihin kohdistuvien paineiden nähdään kasvaneen aiemmasta asiakasmäärien sekä sosiaalisten ongelmien lisääntyessä ja resurssien vähentyessä. (Tham 2007, 1225-1227.)

Tässä teorialuvussa olen pyrkinyt luomaan kokonaiskuvan lastensuojelutyön toimintaympäristöstä ja sen keskeisistä toimijoista. Kunnallisessa lastensuojelutyössä toimitaan kunnallisen päätöksenteon, lainsäädännön ja viraston normien luomassa viitekehyksessä. Keskeiset toimijat tässä viitekehyksessä ovat sosiaalityöntekijä ja asiakas, jotka kohtaavat vaikeiden elämäntilaiden ja arkojen, henkilökohtaisten asioiden äärellä. Lastensuojelussa asiakkuus jakautuu lapsen ja vanhempien välille tehden työstä haastavaa, aikaavievää ja monitahoista. Omassa tutkimuksessani korostuukin lastensuojelutyön moniulotteisuus sekä se, että lastensuojeluun liittyy sekä asiakas- että byrokratiatyötä, joista molemmat ovat hyvin merkityksellisiä. Tuloksellisen ja toimivan lastensuojeluprosessin edellytyksenä on sekä asiakkaan kohtaamisen että viranomaistoimintaan liittyvän byrokratian toimivuus. Tutkimusaineistoni kuvastaakin nimenomaan niitä

lastensuojelutyön tilanteita, joissa asiat eivät ole sujuneet toivotulla tavalla ja asiakas on päätenyt turvautumaan kanteluprosessiin jälkikäteisin oikeusturvan muotona.

### 3 Oikeudellistumiskehitys yhteiskunnassa

Oikeudellistumisen käsite viittaa juridisen säätelyn ja sen piirissä olevien asioiden lisääntymiseen. Lisäksi siihen liittyy oikeudellista vaikutusta omaavien poliittisten suunnitelmien ja päätöksenteon lisääntyminen sekä lainsäädännön soveltamis- ja tulkintaohjeiden lisääntyminen. Oikeudellistumiskehitys liittyy oleellisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin, jossa julkisen vallan rooli ja sitä myöden säätelyn määrä on suuri. Oikeudellistuminen yhteiskunnallisena ilmiönä on hiipinyt myös lastensuojelutyöhön, jossa vaarana on, että lakiin ja oikeuteen instituutiona liittyvä oikeuspuhe sivuuttaa lastensuojelun eettiset kysymykset sekä huolenpidon, välittämisen ja vuorovaikutuksen perustavanlaatuiset käsitteet. (Sinko 2004, 115-117.)

Oikeudellistumiseen eli juridisoitumiseen liittyvässä keskustelussa nousee esille, että lastensuojelutyö on aina ollut kiinteästi sidoksissa lainsäädäntöön, eikä ilmiö ole ainoastaan negatiivinen. Ilmiön positiivisina puolina voidaan pitää muun muassa kirjaamiskäytäntöjen kohentumista sekä päätösten aiempaa parempaa perustelemista. Oikeudellistumisen saama negatiivinen leima viittaa kuitenkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa yhteiskunnalliset ongelmat käsitellään ja argumentoidaan oikeudellisina. (Sinko 2001, 128-15.)

Seuraavissa alaluvuissa käsittelen laajemmin oikeudellistumista sekä yhteiskunnallisena ilmiönä että lastensuojelutyön kannalta. Lisäksi pohdin oikeudellistumisen vaikutuksia lastensuojelutyöhön aiemman tutkimustiedon kautta. Lopuksi käyn läpi kunnallisen lastensuojelutyön valvontamenetelmiä sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeussuojakeinoja.

Tavoitteenani on avata oikeudellistumista ilmiönä sekä asiakkaan että työntekijän näkökulmasta. Tutkimukseni kannalta oikeusturvan käsite on keskeinen, sillä aineistoni koostuu jälkikäteisen oikeusturvamenetelmän tuottamista kantelupäätöksistä. Tämän luvun tarkoitus on kuvailla sosiaalihuollon asiakkaan käytössä olevia oikeusturvan välineitä ja niiden merkitystä yksilön ja yhteiskunnan tasolla. Oikeusturvaan kietoutuu edelleen oikeudellistumiskehitys, jonka yhtenä seurauksena sosiaalihuollossa voidaan nähdä hallintokantelujen määrän jatkuva kasvu. Keskityn tutkimuksessani kunnallisen sosiaalihuollon oikeusturvaan, sillä lastensuojelutyössä suurin osa toiminnoista on edelleen virkavastuulla tehtävää kunnallista sosiaalipalvelua ja näin ollen myös kantelut käsittelevät pääosin asiakkaan oikeuksia kunnallisessa lastensuojelussa.

### 3.1 Lastensuojelun ja lainsäädännön yhteinen historia

Lapsuus on vahvasti yhteiskunnallinen ilmiö, sillä lapsuus määritellään aina suhteessa aikuisiin. Lisäksi lapsuuden rajat ja kesto vaihtelevat kulttuureittain ja aikakausittain ja lapsen asemaan vaikuttavat oleellisesti muun muassa sukupuoli sekä sosiaalinen asema. (Bardy 2009, 18.) 1900-luvun aikana lapsi ja lapsen oikeudet nousivat näkyviin yhteiskunnassa ja lapsen aseman turvaamiseksi myös lainsäädäntö on kehittynyt lapsen asemaa ja oikeuksia korostavaan suuntaan. Ensimmäinen lastensuojelulaki Suomessa tuli voimaan vuonna 1936, jonka jälkeen laki on uudistettu vuosina 1983 ja 2007. Lainsäädännön tarkoituksena on varmistaa lasten hyvinvointi asettamalla reunaehdot kasvuojojen ja kasvuympäristön suhteen sekä mahdollistamalla puuttuminen asiaan, mikäli lapsen terveys tai kehitys vaarantuvat. Lainsäädännön lisäksi lapsen oikeuksia on pyritty takaamaan erilaisten sopimusten kautta, näistä tärkeimpänä kansainvälinen lapsen oikeuksien yleissopimus. (Vornanen 2001, 20.)

1980-luvulla tehty lastensuojelulainsäädännön uudistus oli hyvin laaja-alainen ja sen myötä lapsen asema muuttui erityisesti siten, että lapsen etu määriteltiin keskeiseksi periaatteeksi. Vuonna 1984, osana niin sanottua VALTAVA-uudistusta, tulivat voimaan uusi lastensuojelulaki sekä laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Tällöin kansainvälinen Lapsen oikeuksien yleissopimus oli vasta valmisteilla, mutta voimassa oli jo 1959 hyväksytty Lapsen oikeuksien julistuksen periaatteet. Kansainvälisen valmisteilla olevan sopimuksen oleelliset kohdat lapsen edun ensisijaisuus sekä lapsen oikeus osallistua oman asiansa käsittelyyn otettiin jo ratifiointia ennakkoiden osaksi Suomen lastensuojelulakia. Tällöin lastensuojelulakiin sisällytettiin myös lapsen oikeus turvalliseen ja virikkeelliseen kasvuympäristöön, suojeluun sekä tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen. Lakia täydennettiin edelleen vuonna 1990, kun lakiin kirjattiin täydennyksiä, joiden tarkoituksena oli lain selkeyttäminen sekä lapsen ja nuoren oikeusturvan laajentaminen. Tällöin muun muassa puhevaltaan oikeuttavaa ikärajaa laskettiin siten, että 12 vuotta täyttäneelle lapselle annettiin oikeus käyttää puhevaltaa itseään koskevissa asioissa aiemman 15 vuoden ikärajan sijaan. Samalla tuli voimaan myös kunnan ehdoton velvoite tarjota jälkihuoltoa ja lapsen edunvalvontatehtävä siirrettiin vanhemmilta sosiaalityöntekijälle. (Sinko 2001, 128-129.)

Lapsen oikeuksien yleissopimus hyväksyttiin YK:ssa vuonna 1989 ja Suomi sitoutui sen noudattamiseen vuonna 1991. Sopimuksessa määritellään lapselle kuuluvat ihmisoikeudet ja velvoitetaan valtiota toteuttamaan niitä. Keskeiset sopimuksessa määritellyt lapsen oikeudet ovat syrjimättömyys, lapsen edun huomioiminen, oikeus elämään ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen. Ratifioidessaan sopimuksen Suomi on sitoutunut muuttamaan

lainsäädäntönsä ja toimintansa sopimusta vastaavaksi. Lisäksi se antaa UNICEF:lle ja muille YK:n elimille oikeuden ja velvollisuuden arvioida ja edistää sopimuksen täytäntöönpanoa. Suomen ja muiden sopimukseen sitoituneiden maiden tulee raportoida lasten oikeuksien tilasta maassa viiden vuoden välein komitealle sekä tiedottaa kansalaisille lasten oikeuksista. (Unicef.) 1990-luvulla, kun lasten oikeuksien sopimus ratifioitiin Suomessa, koettiin yleisesti, että yhteiskunta on hoitanut sille asetetut velvoitteet lastensuojelun osalta. Vuosikymmeniä myöhemmin sopimuksen periaatteita ja niiden toteutumista Suomessa on kuitenkin ollut syytä tarkastella uudelleen. Raportointivelvoitteen myötä Suomeen on kehitetty muun muassa lapsiasiainvaltuutettujärjestelmä. Valtuutetun on tarkoitus korostaa sopimuksen täytäntöönpanoa, edistää lapsen oikeuksia ja lapsiasioiden koordinoitua sekä kehittää lapsiin kohdistuvia asenteita. (Bardy 2009, 30-31.)

Tällä hetkellä voimassa oleva lastensuojelulaki on säädetty vuonna 2007 ja se astui voimaan 1.1.2008. Uuden lastensuojelun valmistelussa aiemman lain keskeiset periaatteet ehdotettiin säilytettäväksi ennallaan siten, että uutena toimintamuotona lakiin lisättiin ehkäisevä lastensuojelu. Lisäksi kunnan velvoitteita lastensuojelun järjestämisvastuun osalta haluttiin säätää aiempaa yksityiskohtaisemmin ja kunnilta edellytettiin lastensuojelun suunnitelmaa, jossa sen tarjoamat palvelut esitellään. (HE 252/2006.) Uuden lain myötä lastensuojelutyöhön liittyvä säätely lisääntyi merkittävästi, sillä lastensuojelulakiin kirjattujen lain lukujen ja pykälien määrä lähes tuplaantui aiemmasta.

Hallituksen vuonna 2006 tekemän esityksen mukaan keskeisimmät taustatekijät uuden lastensuojelulain tarpeelle olivat tapahtuneet suuret yhteiskunnalliset muutokset, joista tärkeimpinä vuonna 1991 ratifioitu Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimus, vuoden 1995 perusoikeusuudistus sekä vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki. Edellä mainittujen lisäksi aiemman lastensuojelulain voimaan tulon jälkeen oli otettu käyttöön muun muassa sosiaalihuollon asiakaslaki, hallintolaki sekä julkisuuslaki. (HE 252/2006.) Lastensuojelun työntekijät ovat kokeneet vuoden 2007 lakiuudistuksen hyödylliseksi, sillä sen on koettu muuttaneen lastensuojelutyötä parempaan suuntaan ennen muuta selkeyttämällä asiakkuutta ja määräaikoja sekä avaamalla työprosesseja. Lisäksi sen on koettu parantaneen varhaisen puuttumisen mahdollisuutta lisäämällä tietoisuutta ilmoitusvelvollisuudesta ja sitä kautta lastensuojeluilmoitusten määrää. Myös lapsen osallisuuden ja edun huomioisen koettiin kohentuneen uuden lain myötä. (Ruisniemi 2010, 38-54.)

Voimassa oleva lastensuojelulaki korostaa viranomaisten tiivistä yhteistyötä ja moniammatillisuuden merkityksellisyyttä. Näiden tekijöiden koetaan olevan oleellisia erityisesti

asiakkaan kokonaisvaltaisessa huomioimisessa ja varhaisessa ongelmiin puuttumisessa. Aiempien tutkimusten mukaan yhteistyössä ja moniammatillisuudessa on kuitenkin edelleen suuria ongelmia. Paras-uudistukseen liittyvässä selvityksessä (Virkki, Vartiainen, Kettunen & Heinämäki 2011, 129.) sosiaalihuollon asiakkaat toivoivat parannusta virastojen ja eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. He kokivat nimenomaan asioinnin monimutkaisuuden ja työläyden haastavana. Ruisniemen (2010, 54-55.) tutkimuksen mukaan myös työntekijät kokivat, että moniammatillisuus tuotti ongelmia ja viranomaisten välinen yhteistyö ei toimi. Syyksi toimimattomuudelle nimettiin erityisesti molemminpuolinen resurssien puute sekä yhteisten rakenteiden puute. Tutkijan mukaan myös salassapitosäädöksiä ja haluttomuutta jakaa tietoa muille viranomaisille käytettiin yhteistyöongelmien perusteluina.

### **3.2 Oikeudellistumisen vaikutukset lastensuojelutyössä**

Oikeudellistuminen on noussut laajaan yhteiskunnalliseen keskusteluun Suomessa 1990-luvun alussa. Sinko (2004, 21) näkee sen juurien olevan kuitenkin 1960-luvulla, jolloin sosiaalihuoltoa kritisoitiin rajusti ja lakia syytettiin ihmisten alistamisesta ja tilanteiden liiasta yksinkertaistamisesta. Tällöin keskeisiksi lainsäädännön uudistuksiksi kohdennettiin perusoikeuksien loukkaamattomuus sekä oikeusturvan toteutuminen. Samalla myös luovuttiin sosiaalihuollon käsitteestä ja se korvattiin sosiaalipalveluilla korostaen asiakaspalvelun merkitystä. Yhteiskunnallisena ongelmana oikeudellistuminen merkitsee yhteiskunnallisten ristiriitojen muuttamista oikeudellisiksi ja lainopillisten argumenttien käyttämistä yhteiskunnallisten käsitteiden sijaan (Sinko 2001, 134).

Lastensuojelutyössä juridisoituminen voidaan määritellä prosessina, jossa juridiikka alkaa määrittää sosiaalityön prosesseja, asiantuntijuutta, päätöksentekokriteerejä ja kieltä. Oikeudellistuminen ilmiönä voidaan nähdä samaan aikaan negatiivisena ja potiivisena asiana. Ilmiöön liittyy muun muassa voimassa olevan yksityiskohtaisen säätelyn määrä ja sen noudattaminen, säätelyn vaikutukset sosiaalityöntekijöiden käyttäytymiseen sekä säätelyn noudattamisen valvonta ja noudattamatta jättämisen sanktiointi. (Sinko 2004, 56.) Sosiaalityössä oikeudellistumiseen ovat vaikuttaneet vahvasti vuonna 1990 voimaan tullut valitusoikeus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen sekä oikeus maksuttamaan oikeudenkäyntiin huostaanottoa ja sen lakkauttamista koskevissa asioissa. Erityisesti oikeudenkäynnin maksuttomuus toi juristit mukaan prosesseihin. Lisäksi tärkeä vaikuttaja oli vuonna 1996 voimaan tullut hallintolainkäyttölaki, jonka myötä tapausten suullinen käsittely hallinto-oikeuksissa mahdollistui. (Sinko 2001, 132-133.)



Oikeudellistumisen negatiiviset vaikutukset ovat päällimmäisenä ilmiöstä puhuttaessa. Lapsen näkökulmasta katsottuna ongelmana on oikeudellistumiseen liittyvä ajattelu- ja puhetapa, jossa vaikean tilanteen ratkaisemisen sijaan keskitytään etsimään syyllisiä ja pohditaan menneitä tapahtumia. Oikeuspuheeseen liittyy myös vahvasti näyttöön ja yksityiskohtaisiin perusteisiin nojaava näkökulma. Tällöin vaarana on, että lapsi ei saa riittävän aikaisessa vaiheessa apua, koska ”lapsen on vaurioituttava ennen kuin perheeseen voidaan kohdistaa minkäänlaisia pakkotoimia”. Näyttöön perustuvassa ajattelutavassa lastensuojelutyön painotus siirtyy ennalta ehkäisevästä työstä reaktiivisiin interventioihin. (Sinko 2001, 134-135.) Toisaalta Renvall (1995, 164) toteaa, että esimerkiksi vastentahtoisien huostaanoton kohdalla edellytysten on oltava olemassa jo ensi asteen ratkaisua tehtäessä eli näytön kerääminen on virheellistä ajattelua, sillä huostaanottoon ei voida päätyä ennen kuin edellytykset ovat olemassa.

Oikeudellistuvassa ajattelussa korostuu lapsen oikeuksien sijaan usein vahvana perheen autonomian suojaaminen ja perheen oikeudet. Onkin todettu, että on mahdollista, että lastensuojeluperheessä lapsen oikeudet jopa vähenevät, sillä perheestä tulee aiempaa vahvemmin pyhä ja koskematon yksikkö, joka puolustautuu valtion mielivaltaista toimintaa vastaan. Tällöin unohtuu helposti lastensuojelun perimmäiset syyt perheessä ja sosiaalityön tarkoitus. (Sinko 2004, 62.) Oikeudellistuvassa ajattelussa lapsen edun sijaan korostuukin voittaminen ja häviäminen. Sosiaalityössä keskeinen pyrkimys ei kuitenkaan ole olla oikeassa tai väärässä vaan pyrkimyksenä on dialoginen keskustelu ilman yhtä totuutta tai tulkintaa kaikkia osapuolia kuullen. (Sinko 2001, 136.) Lainsäädäntöön luottaminen tuo mukanaan myös vääränlaista tietoisuuden ja turvallisuuden tunnetta, sillä ”säädökset eivät tosiasiassa ratkaise niitä epäkohtia, joita varten ne on luotu” (Sinko 2004, 60).

Työntekijän näkökulmasta vahva vastakkainasettelu muuttaa sosiaalityöntekijän roolin yhteistyökumppanista vastapuoleksi ja pahimmassa tapauksessa oikeustaistelijaksi. Asiakkaat tekevät aiempaa enemmän kanteluita ja valituksia. He saattavat myös kerätä näyttöä nauhoittamalla tapaamisia sekä pyytämällä asianajajan niihin mukaan. Asetelma muuttaa helposti työntekijän tapaa puhua ja käyttäytyä varautuneemmaksi. Tämän vaikutukset asiakasuhteeseen ovat usein haitallisia ja työntekijän kannalta raskaita. (Korpinen & Tähkä 2005, 19.)

Oikeudellistumiseen liittyy myös asiantuntijuuksien vastakkainasettelua, sillä siinä yhdistyy kahden ammattikunnan käytännöt, tulkinnat ja ajattelumaailma. Toisaalta sosiaalityöntekijät kokevat olevansa vieraalla maaperällä juridisten asioiden kanssa ja toisaalta lakimiehet kokevat olevansa epävarmoja ihmissuhdeongelmien edessä. Ammattikuntien eroavuuksilla voidaan nähdä

laajakantoisia vaikutuksia myös työskentelytapaan. Esimerkiksi vastuun käsitteeseen sosiaalityössä liitetään asiakkaan vastuu omasta elämästään, kun taas juridiikan edustajan ajattelussa vastuu pyritään selittämään pois asiakkaasta olosuhteiden tai muiden toimijoiden syyksi. Tällöin sosiaalityön perustana oleva muutostyö on vaarassa kumoutua juridisen ajattelumallin myötä. (Sinko 2001, 134-137.)

Oikeudellistumisen myötä byrokratiatyön määrä lastensuojelussa lisääntyy väistämättä. Byrokratiatyötä leimaa asiakirjoihin painottuva työskentely, jossa keskeistä on viraston normit sekä lakien noudattaminen. Sen positiivisena vaikutuksena voidaan nähdä asiakkaan tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun varmistaminen sekä oikeusturvan lisääntyminen. (Heinonen & Sinko 2009, 91-92.) Lisääntyvän dokumentoinnin ja yksityiskohtaisen kirjaamisen on koettu sosiaalityöntekijöiden keskuudessa vievän aikaa itse lastensuojelutyöstä ja negatiivisten asioiden kirjaamisen on koettu häiritsevän positiiviseen tukemiseen tähtäävää työtä (Renvall 1995, 163). Heinonen ja Sinko (2009, 92) kuitenkin toteavat artikkelissaan, että hallinnollisten viranomaistehtävien hoitaminen eli byrokratiatyö ja kasvokkain kohtaaminen eli asiakastyö eivät ole toisiaan poissulkevia asioita vaan molemmat kuuluvat pakollisena osana ammatilliseen sosiaalityöhön. ”Byrokratiatyöelementin keskeisyyden myöntäminen lastensuojelussa ei suinkaan ole este hyville asiakassuhteille ja asiakkaan eettisesti kestävälle kohtelulle”.

Dokumentointi on myös oleellinen osa työntekijän omaa oikeusturvaa. Asiakirjakirjauksilla voidaan kuvata tehtyjä toimenpiteitä ja asiakkuutta. Renvall (1995, 164) näkee vieraana ajattelutavan, jossa yksilön perusoikeuksiin puuttuvat päätökset voitaisiin perustaa pelkkään sosiaalityöntekijällä olevaan tietoon asiantilasta ilman, että kirjattuja havaintoja olisi saatavissa. Oikeudellistumiskehityksen voidaan nähdä myös vahvistavan sosiaalityöntekijöiden omaa asiantuntijuutta. Riittävä laintuntemus antaisi sosiaalityöntekijöille varmuutta toimia sekä tehdä ja perustella ratkaisuja sekä vahvistaisi sosiaalityön sisältöä. (Korpinen & Tähkä 2005, 21-22.)

Oikeudellistumisen keskeisin positiivinen puoli asiakkaan näkökulmasta on ehdottomasti oikeusturvan kohentuminen. Se vähentää viranomaisen mielivallan käytön mahdollisuutta ja velvoittaa työntekijää työskentelemään aiempaa avoimemmin yhteistyössä asiakkaan kanssa. Asiakkaiden mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin niin asiakasprosessissa kuin valitustilanteissa ovat parantuneet. (Korpinen & Tähkä 2005, 22.) Kirjaamiskäytäntöjen ja päätösehdotusten perustelemisen myötä vanhempien oikeusturvasta on tullut lastensuojelussa asia, johon tulee suhtautua vakavasti (Sinko 2001, 134-135).

### **3.3 Kunnallisen sosiaalihuollon asiakkaan oikeussuojakeinot**

Sosiaalipalvelujen järjestämisessä keskeiset toimijat ovat valtio ja kunta. Järjestämisvastuusta on säädetty perustuslaissa, jossa todetaan, että julkisen vallan vastuulla on turvata kansalaisille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä riittävä toimeentulo. Päävastuu sosiaalipalvelujen rahoittamisesta ja järjestämisestä on kunnalla, joka voi järjestää palvelut joko itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai ostamalla ne muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Sosiaalipalveluiden järjestäminen rahoitetaan kunnissa verotuloilla, asiakasmaksuilla sekä valtionosuuksilla. (Leinonen 2008, 16-17.)

Julkisten ja yksityisten sosiaalipalveluiden käyttäjät ovat oikeusturvan osalta hyvin erilaisessa asemassa, sillä asiakkaiden oikeusturvaa säätelevät eri lait. Julkisten sosiaalipalvelujen käyttäjien asema määräytyy hallinto-oikeudellisten säädösten ja niihin liittyvien kantelu- ja valitusmenetelmien kautta. Lisäksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on tuonut mahdollisuuden muistutuksen tekemiseen. Yksityiset sosiaalipalvelut taas kuuluvat kuluttajasuojalainsäädännön piiriin, jolloin muun muassa palvelun laatua ja sopimusehtoja koskeva määrittely on tarkempaa. (Kaakkola & Peltonen 2006, 4.)

Oikeusturva tarkoittaa kaikkia niitä keinoja, joilla ihminen pääsee oikeuksiinsa, näitä keinoja voidaan nimittää myös oikeussuojakeinoiksi. Oikeusturva perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen toiminnan ja julkisen vallan käytön tulee perustua aina lakiin. (Arajärvi 2010, 8-20.) Oikeusturvaan kuuluu oleellisesti viranomaismenettely sekä siihen liittyvä päätöksenteko. Oikeusturvan perusperiaate on, että ihmisten on voitava luottaa viranomaistoiminnan oikeellisuuteen ja pysyvyyteen. Myös oikeusvaikutusten on oltava selkeät ja ennakoitavat. Sosiaali- ja terveydenhuollossa oikeusturvaan liittyvät oleellisesti asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetty laki sekä erityislait, kuten lastensuojelulaki. (Pajukoski 2010, 21-24, 40.)

Kunnallisten palveluiden laadun määrittely on usein melko vähäistä ja se perustuu mitattaviin asioihin, kuten henkilöstön määrään ja toimitilojen tasoon. Laatu on määritelty laatusuosituksen kautta, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Mikäli asiakas on tyytymätön palvelun laatuun hän voi tehdä puutteista joko muistutuksen tai kantelun valvovalle viranomaiselle. (Kaakkola & Peltonen 2006, 11-14.) Valvovan viranomaisen kannalta palvelun ei-mitattavissa olevaan laatuun, kuten vuorovaikutukseen ja kohteluun liittyvät muistutukset ja kantelut ovat haastavia käsitellä, koska laatua ei ole selkeästi määritelty.

Oikeusturva voidaan jaotella ennakolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Jaottelu perustuu siihen tulevatko oikeusturvan takeet kyseeseen ennen päätöksentekemistä vai sen jälkeen. Ennakollisista oikeusturvamuodoista tärkeimmät ovat hyvä hallinto ja siihen liittyvät menettelytavat, oikeusperiaatteet sekä oikeusvarmuus. Hallinto voidaan määritellä usealla eri tavalla. Erään määritelmän mukaan hallinto on lainsäädännön toimeenpanoa, kun taas toisen määritelmän mukaan hallintoa on kaikki julkisen vallan toiminta, joka ei kuulu lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöön. (Pajukoski 2010, 21-22; Renvall 1995, 157-159.)

Hyvän hallinnon periaatteiden lähtökohta on perustuslaissa (731/1999), jossa todetaan, että jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tarkemmin hyvän hallinnon periaatteet on määritelty hallintolaissa, jonka mukaan keskeiset periaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä periaattet tarkoittavat, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on myös oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään sekä suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontaperiaate, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä vaatimus viranomaisten yhteistyöstä. (Hallintolaki 434/2003.)

Hallinnon menettelyä koskeva säätely on pääosin hyvin yleisluonteista ja jättää siksi viranomaiselle paljon harkintavaraa ja soveltamisen mahdollisuuksia (Pajukoski 2010, 26). Menettelysäännöksiä toteutettaessa oleellista on kuitenkin muistaa säännösten tarkoitus tehdyn päätöksen turvaajana. Erityisesti lastensuojelussa keskeisin hallinnon menettelyä koskeva säännös on vaatimus asianosaisen kuulemisesta ja sen merkitys ennakollisen oikeusturvan kannalta on oleellinen. (Renvall 1995, 158.) Kuulemiskäytännön mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ennen asian ratkaisemista sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lisäksi asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat tai varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Lastensuojeluasiassa asianosaisia ovat sekä lapsi että huoltajat ja oikeus viralliseen kuulemiseen on kaikilla yli 12-vuotiailla lapsilla. (Hallintolaki 434/2003.)

Oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä on, että asiakkaat ymmärtävät oman oikeusasemansa ja tuntevat käytössään olevat oikeusturvakeinot. Ennakollisen oikeusturvan osalta ongelmaksi on noussut erityisesti puutteellinen toimenpidevaihtoehtojen selvittäminen asiakkaalle, joka edelleen

heikentää asiakkaan itsemääräämis- ja osallistumisoikeutta. Taustalla saattaa olla esimerkiksi taloudellisia, olosuhteisiin, ammattitaidottomuuteen tai työkuultuuriin liittyviä tekijöitä. Sosiaalipalveluiden käyttäjiin kuuluu kuitenkin pieni, mutta hyvin työllistävä ja näkyvä ”joukko asiakkaita, joille oikeuksien toteutuminen ja toteuttaminen vaikuttaa olevan kysymyksenä ensisijainen verrattuna annettavien palvelujen tai etuuksien sisältöön ja toimivuuteen”. Nämä asiakkaat myös usein kuormittavat oikeusturvajärjestelmää suuresti. (Jämsä 2010, 41-43.)

Jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluvat keinot, joissa muutos menettelyyn tulee tapahtuneen jälkeen. Sosiaalihuollossa yleisimpiä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ovat muutoksenhaku, muistutus ja hallintokantelu. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeussuojaan liittyvät oleellisesti myös sosiaaliasiamiehet, jotka avustavat asiakkaita muun muassa muistutusten, oikaisujen ja valitusten tekemisessä sekä seuraavat asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnissa. (Pajukoski 2010, 28-31.)

Muutoksenhaku oikeusturvakeinona pitää sisällään oikaisun ja valituksen tekemisen. Oikaisuvaatimusmenettelyä ja valitusta voidaan käyttää sosiaalihuollon palveluihin ja etuuksiin liittyen. Sosiaalihuoltolakiin perustuvan toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen ei kuitenkaan saa hakea valittamalla muutosta, toisinaan taas valitusoikeuden saaminen edellyttää oikaisuvaatimuksen tekemistä ensin. Asiakas, joka on tyytymätön saamaansa päätökseen voi hakea siihen oikaisua viemällä asiansa monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa saatuaan tiedon päätöksestä. Vaatimus on käsiteltävä viivytyksettä ja sen käsittelyssä sovelletaan hallintolain säädöksiä. (Pajukoski 2010, 26-27; Jäppinen & Sahala 2011, 10-11.)

Vuonna 2006 Etelä-Suomen kunnissa tehtiin 585 oikaisuvaatimusta, joista vain kymmenen palautettiin viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksia käsittelevät tahot muuttavat viranhaltijoiden päätöksiä käytännössä niin vähäisessä määrin, että Jämsä (2010, 50) toteaa, että ”perustuslain 21 §:ssä säädetyn käsittelyn asianmukaisuuden vaatimuksen toteutuminen niiden käsittelyssä voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi”. Keskeisenä ongelmana oikaisuvaatimusprosessissa voidaan nähdä toimielinten jäseniltä puuttuva oikeudellinen asiantuntemus sekä etenkin pienissä kunnissa puolueettomuuden ja riippumattomuuden puuttuminen valmistelijoiden ja viranhaltijoiden läheisistä suhteista johtuen. (Jämsä 2010, 49-51.) Oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvän puolueettomuuden vaarantaa myös lautakuntatyöskentelyyn liittyvä poliittinen ja taloudellinen ulottuvuus. Toimielimiin valitut henkilöt ovat luottamustehtävään poliittisin perustein valittuja kuntalaisia, heitä ei siis valita tehtävään esimerkiksi koulutuksen tai osaamisen perusteella. Lisäksi samat henkilöt ovat usein päättämässä

myös kunnan sosiaalihuollon budjetista sekä toimintaohjeista, jolloin taloudellisten intressien läsnäolo päätöksenteossa on väistämätön. (Liukkonen 2010, 55-56.)

Muistutus sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvakeinona tarkoittaa asiakkaan oikeutta tehdä sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle tai toimintayksikön vastuuhenkilölle muistutus ollessaan tyytymätön sosiaalihuollon toteuttamista koskevaan tosiasialliseen toimintaan. Muistutuksentekooikeudesta säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.) Muistutusten määrä on kanteluiden tavoin ollut nousujohteinen viime vuosien aikana ja asiakkaat ovat omaksuneet sen tavaksi reagoida kokemaansa tyytymättömyyteen sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valviran ohjeistuksen mukaan asiakkaan tulisi saada muistutukseen vastaus viimeistään neljän viikon kuluttua sen jättämisestä, sillä muistutuksen on tarkoitus olla nopea reagointikeino. Sosiaalihuollon raportin mukaan monissa kunnissa käsittelyajat ovat kuitenkin suositusta selkeästi pidempiä, jolloin muistutus ei enää palvele sille asetettua tarkoitusta. (Heimo & Einemäki 2012, 17-20.)

Hallintokantelulla tarkoitetaan viranomaiselle osoitettua ilmoitusta virkatoimen virheellisyydestä tai viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, eikä kantelun tarvitse koskea kantelijan omaa asiaa ja sen voi tehdä haluamassaan muodossa. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino vaan kantelussa tarkoituksena on tutkia onko virkamies, viranomainen tai muu julkista hallintotehtävää hoitava menetellyt lainvastaisesti, virheellisesti tai epäasianmukaisesti. Näin ollen kantelupäätöksestä ei myöskään voi valittaa. (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 18.)

Kanteluita voi tehdä eri viranomaisiin. Eniten kanteluita tehdään eduskunnan oikeusasiamiehelle, aluehallintovirastoille sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille. Lisäksi kanteluita käsitellään pienempiä määriä poliisihallituksessa, Valvirassa, maanmittauslaitoksessa, hätäkeskuslaitoksessa, valtakunnanvoudinvirastossa ja valtakunnansyyttäjävirstossa. Vuonna 2011 kaikissa näissä käsiteltiin yhteensä 9297 kantelua, näistä 2329 kappaletta aluehallintovirastoissa. Kanteluiden määrät ovat lisääntyneet 2000-luvun alusta vuoteen 2009 kaikissa viranomaisissa. Aluehallintovirastossa (entinen lääninhallitus) kanteluiden määrä on vastaavana aikana kasvanut 65%. Kantelutyöryhmän loppuraportin (2012) mukaan ”hallintokanteluiden käsittely on tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimitettä”. (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 19-22.)

Mikäli kanteluprosessissa todetaan, että kantelun alaisessa asiassa on tapahtunut virheellistä toimintaa tai selkeä laiminlyönti on seuraamuksena hallinnollinen ohjaus. Hallinnollinen ohjaus käsittää huomautuksen, joka annetaan vastaisuuden varalle sekä huomion kiinnittämisen toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Lisäksi voidaan käyttää lievempää ilmaisumuotoa käsityksen ilmaisemista toiminnan asianmukaisuudesta. Käsityksen lausuminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita lainvastaista toimintaa. Toimenpiteisiin johtaneissa kantelupäätöksissä seuraamukset painottuivat yleensä lievempiin muotoihin. Kanteluprosessin itsessään on todettu olevan asiakkaan kannalta hidas ja valvovan viranomaisen näkökulmasta raskas ja joustamaton. (Pajukoski 2010, 29-30; Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 21.) Kanteluviranomainen pyytää useimmiten kantelijalta myös vastinetta, jonka tekemiseen asiakkaat eivät kuitenkaan voi saada apua maksutta. Kanteluprosessin kautta asiakas ei myöskään voi saada vahingonkorvausta. (Liukkonen 2010, 59.) Näin ollen kantelun lopputulemana ei yleensä synny kantelijalle mitään konkreettista, kuten päätöksen uudelleen käsittelyä tai rahallista korvausta vaan toteamus toiminnan oikeellisuudesta.

Kanteluiden lisäksi muidenkin jälkikäteisen oikeusturvakeinojen ongelmana onkin asiakkaan näkökulmasta niiden hitaus. Toimielinkäsittelyissä käsittelyajat ovat laissa säädetystä viivytyksettömyyden vaatimuksesta huolimatta usein useita kuukausia ja hallinto-oikeudessa käsittelyajat ovat yleisesti kuudesta kymmeneen kuukautta. Sosiaalihuoltoon liittyikin paljon niin sanottua näennäistä oikeusturvaa, jossa menetelmän hitaus tekee siitä toimimattoman. Näin ollen jälkikäteisen oikeusturvan voidaan katsoa olevan tosiasiallisesti ”mielekkäintä silloin, kun kyseessä on pitkäaikainen tai toistuva oikeus tai palvelu, joka on jäänyt saamatta”. Asiakkaiden oikeusturvan kannalta tärkeintä olisi nopeiden, joustavien ja tehokkaiden oikeusturvamenetelmien kehittäminen. (Jämsä 2010, 49, 52; Liukkonen 2010, 54-55.)

### **3.4 Kunnallisen lastensuojelun valvonta**

Palvelujen järjestäjänä kunnalla on ensisijainen ja keskeisin rooli oman alueensa sosiaalihuollon valvojana. Sosiaalihuollosta vastaa kunnanhallituksen valitsema monijäseninen toimielin, joka valvoo viranhaltijoiden ja muun kunnallisen henkilöstön toimintaa. Myös muistutus- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmällä on tärkeä rooli tosiasiallisessa valvonnassa. Kunnan lisäksi aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomainen Valvira taas ohjaa aluehallintovirastoja lainsäädännön toimeenpanossa ja valvonnassa sekä osallistuu valvontaan, kun kyseessä on

periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat tai asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. (Valvira 2012, 9-10; Länsi- ja Sisä-Suomen strateginen tulossopimus 2012-2015, 9.)

Keskeiset valvonnan muodot ovat ohjaus, valvonta ja neuvonta. Yhtenäisen järjestelmän luomiseksi koko Suomessa Valvira on laatinut sosiaalihuollon eri osa-alueille valvontaohjelmia, joissa on määritelty muun muassa erilaisia vähimmäismitoituksia. Lisäksi sosiaalihuoltoon liittyen on julkaistu useita suosituksia. Toiminnan asianmukaisuutta arvioitaessa sitä pyritään peilaamaan valvontaohjelmiin ja annettuihin suosituksiin. Valvontaviranomaisilla on valvonta-asioihin liittyvää selvittämisvelvollisuus sekä ratkaisupakko. ”Valvontaratkaisuihin otetaan kantaa ensisijaisesti siihen, onko valvottava toiminut säädösten edellyttämällä tavalla, mikä on asianmukaista ja riittävän hyvää ja asiakasturvallista hoitoa tai huolenpitoa ja kohtelua sekä ovatko asiakkaan perusoikeudet toteutuneet palveluja annettaessa.” (Valvira 2012, 14-15.) Eräissä aluehallintoviraston valvontatapauksissa valvonta sai alkunsa lapsiperheiden kotipalveluista tehdyn kantelun johdosta. Aluehallintovirasto selvitti kaikkien alueensa kuntien kotipalveluiden riittävyyden ja päätöksentekomenettelyn, jonka perusteella osa kunnista otettiin erityisseurantaan palvelujen riittävyyden ja tarjonnan sekä päätöksentekomenettelyn korjaamiseksi. Kaksi vuotta kestäneen prosessin aikana kunnat olivat aluehallintoviraston kehotuksesta muun muassa korjanneet puutteellista hallintomenetelyä, organisoineet palvelujen järjestämistä uudelleen sekä lisänneet resursseja lapsiperheiden kotipalveluihin. (Etelä-Suomen aluehallintoviraston lehdistötiedote 5.7.2011.)

Mikäli Valvira tai aluehallintovirasto toteaa sosiaalihuollossa lainvastaista toimintaa tai asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita, se voi antaa palvelunjärjestäjälle määräyksen puutteiden korjaamiseksi. Määräystä voidaan tarvittaessa tehostaa uhkasakolla. Uhkasakkoa käytetään tosiasiallisesti hyvin harvoin, mutta lastensuojelun osalta sitä on käytetty muun muassa kunnan ylittäessä lastensuojelulaissa asetetut määräjät toistuvasti. (Valvira 2012, 18-19.)

Valvovien viranomaisten lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehellä on merkittävä rooli sosiaalihuollon valvonnassa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on antaa toiminnastaan vuosittain eduskunnalle kertomus, jossa hän ottaa kantaa lainkäytön tilaan sekä lainsäädännössä havaitsemiinsa puutteisiin. Erityistä huomioita kiinnitetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan. Asiamiehen keskeisin tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden käsittely, lisäksi toimintaan kuuluvat tarkastukset virastoissa ja laitoksissa. Lastensuojelun osalta oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on lapsen edun valvominen. Vuonna 2011 ratkaistiin 92



lastensuojeluun liittyvää asiaa, joista suurin osa koski lastensuojeluviranomaisten menettelyä. (Eduskunnan oikeusasiamies 2012, 3, 37, 248-249.)

Suomi on sitoutunut noudattamaan myös monia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joista sosiaalihuollon oikeusturvan kannalta tärkeimpänä Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimuksen myötä yksilö voi valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, kun kaikki kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty. (Pajukoski 2010, 39.) Ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta tulee ihmisoikeussopimuksen 23 artiklasta ja sen mukaan tuomioistuimen toimivalta ulottuu sopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskeviin kysymyksiin. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin on ottanut tehtäväkseen kehittää sopimukseen kirjattuja sääntöjä eli sopijavaltioiden velvoitteita. (Uoti 2004, 156-161.)

Tuomioistuimen valvomia Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia ovat muun muassa oikeus elämään, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Sillä ei ole toimivaltaa muuttaa tai kumota kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen tekemää päätöstä. Tuomioistuin voi kuitenkin tuomita maksettavaksi vahingonkorvauksia sekä syntyneitä oikeudenkäyntikuluja. (Suomen ulkoasiainministeriö.) Vuonna 2011 Suomea vastaan kirjattiin 433 uutta valitusta, joista suurin osa jätettiin tutkimatta eli todettiin, että asia ei anna aihetta toimenpiteisiin. Suomen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta saamien langettavien tuomioiden määrä 1.11.1998–31.12.2011 on kuitenkin huomattavan suuri verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suomen saama kokonaismäärä on 124 tuomiota, kun vastaavana aikana kaikki muut Pohjoismaat ovat saaneet yhteensä 91 langettavaa tuomiota. (Oikeusasiamies 2012, 48.)

Lastensuojelun osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on kiinnitetty erityistä huomiota perhe-elämän suojan toteutumiseen lasten huostaanottotilanteissa, perheenyhdistämisissä ja lapsen tapaamisoikeusjärjestelyissä. (Oikeusasiamies 2012, 51.) Tuomioistuin on antanut langettavia päätöksiä muun muassa asiattomista yhteydenpidon rajoituksista ja niitä koskevien valituskelpoisten päätösten puuttumisesta, ajallisesti liian pitkistä oikeuskäsittelyistä sekä sijoitettuihin lapsiin liittyen perheen yhdistämisen vaikeuttamisesta. (Renvall 1995, 177-178.)

Tässä luvussa olen pyrkinyt kuvailemaan yhteiskunnallisia ilmiöitä ja kehityskulkua oikeudellistumisen sekä asiakkaan oikeusturvan kehityksen taustalla. Tutkimukseni kannalta oikeusturva ja juridiikan läsnäolo lastensuojelutyössä ovat keskeisessä asemassa, sillä aineistoni on syntynyt tilanteista, joissa kantelijat ovat kokeneet tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti.

Oikeudellistumiseen liittyy positiivisia ja negatiivisia piirteitä, joista sosiaalihuollossa tärkeimpänä asiakkaiden oikeusturvan lisääntyminen. Oikeusturva-ajatteluun heijastuu myös yhteiskunnallinen ilmapiiri, joka 2000-luvulla on vahvasti yksilön oikeuksia ja asiakaslähtöistä ajattelua korostava. Lastensuojelun sosiaalityö taas nähdään usein ristiriitaisissa rooleissa toisaalta perheyksikön mielivaltaisena rikkojana, toisaalta toimimattomana, viimesijaisena asioihin puuttavana viranomaistahona.

Kantelu on yksi jälkikäteisen oikeusturvan menetelmistä ja siihen päädyttäessä lastensuojeluprosessi on usein kestänyt jo pitkään ja kantelijan näkökulmasta prosessi on jossain määrin epäonnistunut. Kantelujen määrän tuntuva kasvu viime vuosien aikana kertoo omaa kieltään oikeudellistumiskehityksestä sekä lastensuojelun tämän päivän todellisuudesta. Tutkimalla kantelupäätöksiä pyrin avaamaan muun muassa asiakkaiden käsityksiä omista oikeuksistaan sekä jälkikäteisen oikeusturvan merkitystä ja käytännönvaikutuksia.

## 4 Tutkimuksen toteutus

Tässä kappaleessa käyn läpi tutkielmani tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen toteutuksen aineiston valinnan ja keruun osalta. Lisäksi perustelen tutkimus- ja aineistonanalyysimenetelmäni valintaa sekä pohdin tutkimusprosessiini liittyviä tutkimuseettisiä kysymyksiä.

### 4.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää mitä kantelut kertovat lastensuojelutyön todellisuudesta. Tarkastelen lastensuojelun toimintaa kantelijan, kantelun kohteen sekä valvovan viranomaisen näkökulmasta. Analysoimissani kanteluissa kantelijana on useimmiten lastensuojelun asiakas ja kantelun kohteena lastensuojelutyötä tekevä viranomainen tai organisaatio. Valvova viranomainen tutkimuksessani on aluehallintovirasto.

Tutkimuskysymykseni ovat:

- Millaiset asiat lastensuojelussa johtavat kanteluihin?
- Millaiset asiat kanteluissa ovat merkityksellisiä asiakkaan ja työntekijän kannalta?
- Millainen on kantelun merkitys oikeusturvan välineenä?

Kantelupäätöksissä tuodaan esille kantelijan kokema epäkohta ja sen perustelut, kantelun kohteen esittämä vastine ja sitä kautta tämän näkemys tapahtuneesta sekä vielä puolueettoman, valvovan viranomaisen arviointi tapahtuneesta. Mielestäni kantelupäätöksiin sisältyy siten paljon tietoa lastensuojelutyön käytännöistä, asiakkaiden kokemuksista ja toisaalta myös sosiaalityöntekijöiden kohtaamista jokapäiväisistä haasteista. Päätöksissä korostuu ongelmalähtöinen lähestymistapa ja syiden sekä selitysten etsiminen havaittuihin epäkohtiin. Ongelmien taustatekijöiden, tehtyjen ratkaisujen ja tapahtumaketjujen pohtimiseen liittyy oleellisesti myös sosiaalityön etiikan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen lastensuojelutyön arjessa ja siitä syystä kantelupäätösten sisältämää tietoa on oleellista tutkia.

### 4.2 Aineiston valinta ja keruu

Tutkimukseni on kvalitatiivinen sosiaalityön tutkimus, jossa aineistona on valmis asiakirja-aineisto. Aineistonani ovat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuonna 2011 tehdyt lastensuojelua koskevat kantelupäätökset, jotka ovat johtaneet toimenpiteisiin eli hallinnolliseen ohjaukseen.

Kanteluista on yhteensä 16 kappaletta. Sivumääräisesti laskettuna kantelut ovat pituudeltaan 5-15 sivua ja aineiston yhteenlaskettu sivumäärä on 162 sivua.

Ajatus kantelupäätösten hyödyntämisestä Pro Gradu- tutkielman aineistona heräsi keväällä 2012 ollessani sosiaalityön syventävässä harjoittelussa Länsi- ja Sisä- Suomen aluehallintovirastossa. Osallistuin osana harjoitteluani kantelupäätösten valmisteluun ja pääsin perehtymään kantelupäätösten muotoutumiseen ja niiden sisältöihin laaja-alaisesti. Alkuperäinen tutkimusideani oli selvittää hallintokanteluista esiin nousevia sosiaalihuoltojärjestelmän ongelmia ja aluehallintovirastossa asiaan suhtauduttiin kiinnostuneesti. Aineistoksi valitsemani hallintokantelupäätökset ovat salassa pidettäviä asiakirjoja, koska niissä esiintyy kantelijoiden nimiä ja henkilötunnuksia. Näin ollen aluehallintovirastossa asetettiin aineiston saamisen ehdoksi, että aineistot tulee käsitellä siten, että kaikki kantelijoiden henkilötiedot hävitetään aineistosta ja tästä syystä myös aineiston määrää jouduttiin rajaamaan. Lopulta päädyin valitsemaan aineistoksi kaikki vuonna 2011 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tehdyt kantelupäätökset, jotka ovat johtaneet toimenpiteisiin, sillä kaikkien vuoden 2011 aikana käsiteltyjen kantelujen määrä olisi ollut yhteensä kolminkertainen, noin 150 kantelupäätöstä. Sain käsitellyn aineiston käyttöni heinäkuussa 2012. Osa aineistosta on peräisin aluehallintoviraston Vaasan toimipisteestä, osa Tampereen toimipisteestä.

Saamiani kanteluista oli alun perin yhteensä 55 kappaletta. Niistä 28 koski toimeentulotukea, 16 lastensuojelua, 4 vanhustenhuoltoa, 4 vammaispalveluja, lisäksi päivähoitoa, edunvalvontaa ja erityishuolto-ohjelmia koskevia kanteluista oli yksi kutakin. Luettuani aineistoa läpi päätin rajata tutkimukseni edelleen lastensuojeluun ja siten aineistoksi valikoituivat lastensuojelun kantelut. Valitsin lastensuojelun, koska se on aiheena tällä hetkellä hyvin ajankohtainen ja rajaamalla vain lastensuojeluun koen pääseväni syvemmälle aiheeseen kuin käsittelemällä koko sosiaalihuoltojärjestelmää. Lastensuojelu on myös toinen yleisimmistä kantelun aiheista määrällisesti ja siten merkittävässä osassa kantelujärjestelmässä.

Hallintokanteluiden rakenne noudattaa tiettyä sovittua mallia, joka koostuu käsiteltävän asian lyhyestä esittelystä sekä asiassa hankittujen selvitysten esille tuomisesta. Tämän jälkeen on vuorossa aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut -osio, joka koostuu kantelutapahtumien kuvauksesta, asiaa koskevista säädöksistä, tapahtumien arvioinnista sekä johtopäätöksistä. Päätöksessä ilmenee aina perusteltu ratkaisu eli mitä toimenpiteitä kantelu aiheuttaa tai toteamus, että asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Kantelua käsiteltäessä kuullaan sitä, johon kantelu kohdistuu, sekä hankitaan asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset, lausunnot ja asiakirjat.

Ennen asian ratkaisemista varataan kantelun tekijälle yleensä vielä tilaisuus antaa vastineensa asiassa hankittujen selvitysten johdosta. Lisäksi kaikissa päätöksissä todetaan, että asiakirja on salassa pidettävä ja että päätökseen ei voi hakea muutosta.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston määrä on usein melko pieni, sillä laadullisessa tutkimuksessa aineiston laatu on määrää tärkeämpi. Omassa tutkimuksessani olisin voinut helposti kasvattaa tutkimusaineistoni määrää esimerkiksi joko pyytämällä kantelupäätöksiä muista Suomen aluehallintovirastoista tai ottamalla aineistoon myös ne päätökset, jotka eivät johtaneet toimenpiteisiin. Eskolan ja Suorannan (1998, 62-63) mukaan aineistoa on riittävästi, kun tapahtuu saturaatio eli kylläntyminen. Tällöin uusi aineisto ei enää tuo lisätietoa tutkimusongelmaan. Koen, että aineistostani hahmottuu selkeitä samankaltaisuuksia ja asiakokonaisuuksia ja kantelupäätöksissä toistuu samantyyppisiä asioita eli jonkinasteista kylläntymistä on tapahtunut. Hyödynnän myös aineiston sisältämää kvantitatiivista tietoa muun muassa laskemalla keskimääräisiä kanteluiden käsittelyaikoja sekä lastensuojeluilmoitusten ja lastensuojelutarpeen selvityksen käsittelyaikoja. Uskon tämän tuovan hyödyllistä lisätietoa tutkimastani ilmiöstä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alue, josta tutkimusaineistoni on koostunut, on hyvin laaja, sillä alue muodostuu viidestä maakunnasta, jotka ovat Pirkanmaa, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa. Seutukuntia alueella oli vuonna 2012 yhteensä 22 kappaletta ja kuntia 88 kappaletta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen pinta-ala on noin 55 600m<sup>2</sup> eli vajaa viidennes Suomen pinta-alasta. Asukkaita alueella on 1,2 miljoonaa. Alue on kaksikielinen ja osassa alueen kunnista pääkielenä on ruotsin kieli. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012-2015, 3.) Alueen laajuuden vuoksi uskon, että aineisto kuvastaa lastensuojelutyön todellisuutta ja haasteita laaja-alaisesti ja kattavasti. Tästä syystä aineiston kerääminen muista aluehallintovirastoista ei olisi tuonut uutta tietoa tutkimukseeni, eikä siksi ollut tarpeen.

Aineiston valintaan vaikutti kohdallani oleellisesti myös se, että kyseessä oli valmis aineisto. Valmiit aineistot voidaan jakaa viiteen luokkaan: aikaisempien tutkimusten aineistot, erilaiset tilastot, henkilökohtaiset dokumentit, organisaatioiden asiakirjat sekä joukkotiedotuksen ja kulttuurin tuottamat aineistot (Eskola & Suoranta 1998, 119). Valmista eli muiden keräämää aineistoa kutsutaan myös sekundaariaineistoksi (Hirsjärvi, Remes & Saramaa 2012, 186). Valmiin aineiston etuna on mielestäni se, että tutkijan omat kokemukset tai ennako-odotukset eivät vaikuta aineistoon ja tutkijalla säästyy aikaa aineistonkeruuvaiheessa. Lisäksi tutkittavat eli minun tapauksessani kantelijat sekä kantelun kohteet eivät henkilöidy mielessäni, koska en ole tavannut

heitä aineistonkeruuvaiheessa, enkä näin ollen ole voinut luoda heistä aineiston tulkintaani mahdollisesti vaikuttavaa käsitystä.

Asiakirja-aineistoa tutkittaessa tulee kuitenkin huomioida sen erityisyys, sillä asiakirja on viranomaisen kokoamaa ja tuottamaa tietoa. Tekstin kirjoittajalla on aina myös tietty toiminnan tavoite ja keinot tämän pyrkimyksen täyttämiseksi. (Kääriäinen 2003, 134-135.) Kantelupäätöksissä asiakirjan laativa viranomainen kokoaa lopulliseen asiakirjaan tietoa monelta taholta, muun muassa alkuperäisestä kantelusta, vastineista, asiakaskirjauksista sekä tehdyistä sosiaalihuollon päätöksistä. Kirjoittamisprosessin aikana tietoa uudelleenjärjestetään ja muokataan, jolloin osa alkuperäisestä tiedosta jää väistämättä julkikirjoittamatta.

Kantelupäätöksissä, kuten muissakin virallisissa asiakirjoissa korostuu myös neutraali ilmaisutapa, jossa tapahtumat kuvaillaan ilman niihin liittyvää suurta tunnelatausta. Oma aineistoni, kantelupäätökset, lukeutuu organisaatioiden asiakirjoihin ja tutkimusmateriaali on syntynyt alun perin muussa kuin tutkimustarkoituksessa. Asiakirjoihin liittyikin aina vahva kontekstuaalisuus eli ne ovat syntyneet tietynlaisessa fyysisessä ja kulttuurisessa ympäristössä, jolla on vaikutusta asiakirjan sisältöön (Kääriäinen 2003, 129).

#### **4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi menetelmänä**

Yksinkertaisimmillaan kvalitatiivinen tutkimus tarkoittaa laadullista, ei-mitattavaa tutkimusta. Laadullisen tutkimuksen aineistona voivat olla erilaiset haastattelut, havainnointi, päiväkirjat, omaelämäkerrat tai muuta tarkoitusta varten tuotettu kirjallinen tai kuvallinen materiaali. Laadullisen tutkimuksen tekeminen aloitetaan ilman hypoteeseja ja ennakko-olettamuksia, sillä tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään tutkittavan ilmiön olemusta syvällisesti. (Eskola & Suoranta 1998, 14-19.)

Omassa tutkimuksessani kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä oli selkeä valinta sillä tutkimukseni tavoitteena on kuvata lastensuojelutyötä, sen ongelmia ja asioiden syy-seuraussuhteista kanteluiden kautta. Aineistoni on myös hyvin kuvailevaa ja tarinallista. Laadullisista tutkimusmenetelmistä valitsin edelleen aineistolähtöisen sisällönanalyysin.

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on menetelmä, jota voidaan käyttää kirjallisia aineistoja analysoidessa, kun etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Analyysin tarkoituksena on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä sekä

lisätä aineiston informaatioarvoa. Aineistoa käsiteltäessä se hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan loogiseksi kokonaisuudeksi. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 93.)

Sisällönanalyysi menetelmänä etenee vaiheittain. Ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa tapahtuu tutkijan herkistyminen, johon kuuluu aineistoon ja aiheen taustakirjallisuuteen perehtyminen sekä aineiston sisäistäminen ja teoretisointi. Kolmannessa vaiheessa aineistosta muodostetaan karkeat, keskeiset luokat tai teemat. Neljännessä ja viidennessä vaiheessa täsmennetään tutkimustehtävää ja käsitteitä sekä tehdään uusi luokittelu. Lopuksi sisällönanalyysiin kuuluu saatujen luokkien puoltaminen ja horjuttaminen aineiston avulla sekä johtopäätösten teko siirtämällä analyysin tulos laajempaan kontekstiin. (Metsämuuronen 2003, 198.) Toisaalta laadullisen tutkimuksen perusperiaatteisiin kuuluu myös prosessin vaiheiden sekoittuminen ja kietoutuminen yhteen eli vaiheet eivät läheskään aina etene suoraviivaisesti (Eskola & Suoranta 1998, 15-16).

Oma tutkimukseni on vahvasti aineistolähtöinen, sillä tutkimusidea ja teoriaosa ovat todellisuudessa muovautuneet vasta aineiston saamisen jälkeen hieman normaalista tutkimusprosessista poiketen. Saatuaani aineiston luin sen läpi useita kertoja etsien aineistosta yhtäläisyyksiä ja pyrkien löytämään yhteisiä nimittäjiä kantelupäätöksissä esiintyville teemoille. Hyödynsin analyysissäni kanteluiden selkeää rakennetta nimeämällä ja jaottelemalla ensin kanteluiden tekijöitä, kohteita ja syitä sekä viranomaisen antamaa hallinnollista ohjausta.

Tämän jaottelun pohjalta jatkoin edelleen luokittelua ja teemoittelua näiden pääaihealueiden sisällä. Löydettyäni aineistostani mielestäni keskeiset teemat, kävin aineiston läpi etsien kuhunkin teemaan sopivia sisältöjä. Keskeisiä teemoja erottui yhteensä kuusi ja ne olivat kanteluiden syyt, syyt kanteluiden taustalla, työntekijöiden perustelut aiheelliseen kritiikkiin, työntekijöiden puolustelut aiheettomaan kritiikkiin, aluehallintoviranomaisen lastensuojelutyöhön kohdistama kritiikki sekä kantelijoiden odotukset prosessista. Kokosin teemoihin liittyvät sisällöt suurelle paperiarkille omiin ryhmiinsä, jonka jälkeen ryhmittelin sisällöt värikoodeilla edelleen pienempiin ryhmiin. Näiden ryhmien sisällöstä koostui tuloslukujen sisältö, jota pyrin konkretisoimaan aineistokatkelmien avulla.

Seuraavassa taulukossa kuvaan esimerkinomaisesti aineiston käsittelyn etenemistä teemoittelun kautta yhdeksi asiakastyöhön liittyväksi kanteluiden syyryhmäksi. Analyysini mukaan isien kokema syrjiminen ja muut asiakastyöhön liittyvät kanteluiden syyt kuvaavat osaltaan lastensuojelun todellisuutta.

Ryhmittelemäni aineiston sisältö	Alaluvun ryhmitelty sisältö (yksi ryhmistä)	Alaluku	Tulosluku
->Pitää yleisesti epätasa-arvoisena sitä, ettei mukana ole isän tueksi miesnäkökulmaa. ->On kokenut työntekijöiden asenteen puolueelliseksi ja naisia suosivaksi. ->Katsoo kantelussaan, että häntä on syrjitty isänä. ->Isän kantaa lapsensa hoitoon liittyen ei huomioida.	Isien kokema syrjimin lapsiin liittyvissä asioissa	Asiakastyöhön liittyvät kanteluiden syyt (5.2.1)  Kantelut ja kantelujen syyt (5.2)	Kanteluiden syyt ja taustatekijät (5)

taulukko 1. Esimerkki tulosten muodostumisesta teemoittelemalla

#### 4.4 Tutkimusetiikka

Tutkimuksen tekoon liittyvät eettiset ongelmat ovat läsnä kaikissa tutkimusprosesseissa sekä tietojen hankinta- että tietojen käyttövaiheessa. Keskeisin tutkimuksessa noudatettava periaate on ihmisarvon kunnioittaminen. Erityisesti arkaluonteista aineistoa kerätessä tutkijan tulee pohtia hyötyjä ja haittoja, joita tutkimuksen toteutukseen liittyy, sekä tiedon hankkimisen tarpeellisuutta. (Eskola & Suoranta 1998, 52-60.) Näin ollen eettisesti kestävän sosiaalityön tutkimuksen tulee vahingon välttämisen lisäksi pyrkiä olemaan myös hyödyllistä ja rakentavaa. Keskeiset tutkimuseettiset periaatteet ovat tutkittavien itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vahingoittamisen välttäminen, yksityisyys sekä tietosuoja.

Aloittaessani Pro Gradu- tutkimusprosessia olin suorittamassa sosiaalityön opintoihin kuuluvaa syventävää harjoittelua Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa. Ajatus tutkimuksen toteuttamisesta syntyi organisaation sisällä, joten myös tutkimusluvan saaminen sujui nopeasti.



Länsi- ja Sisä- Suomen aluehallintoviraston oikeusturvayksikön esimies myönsi minulle tutkimusluvan suullisesti. Kantelupäätökset ovat salassapidettäviä asiakirjoja, joten luvan saamisen edellytykseksi asetettiin, että asiakirjoista poistetaan kaikki henkilötiedot, jotta kantelijoiden anonymiteetti on turvattu.

Tutkimusaineiston tunnisteet voidaan jaotella suoriin eli yksilöiviin ja epäsuoriin tunnistetietoihin. Suoria tunnistetietoja ovat nimi, osoite, henkilötunnus, syntymäaika, ihmisen ääni ja kuva. Epäsuoria tunnisteita ovat esimerkiksi kotipaikkakunta ja asuinalue, koulutus, työpaikka ja perheen koostumus. (Tampereen yliopiston tutkimuseettiset ohjeet 2012.) Kanteluasiakirjoja saavat käsitellä ainoastaan päätöksen valmisteluun osallistuvat henkilöt, joten pyysin kahta kantelua käsittelevää sosiaalihuollon ylitarkastajaa teknisesti mustaamaan suorat tunnistetiedot päätöksistä. Epäsuoria tunnisteita pyrin häivyttämään tutkimustuloksia analysoidessa muun muassa välttämällä yksityiskohtaisia kuvauksia kanteluissa esitetyistä tilanteista sekä kirjoittamalla mainituista ammattiryhmistä ja paikkakuntatiedoista mahdollisimman yleisellä tasolla. Aineistositaateissa esiintyvät mustatut nimet muutin yleiselle tasolle käyttämällä joko sanaa asiakas, lapsi, työntekijä, äiti tai vastaava selkeyttäakseni sitaattien sisältöä. Kuntien nimet poistin myös laittamalla nimen tilalle sanan kunta tai kaupunki.

En pyytänyt tutkimuksessani kantelijoiden lupaa aineiston käyttöön. Päädyin ratkaisuun, koska koen, että kantelupäätökset ovat koonti useista eri tietolähteistä, ei vain kantelijan tuottamasta tekstistä. Kaikki päätösten sisältämä tieto on viime kädessä aluehallintoviraston esittelijän muotoilemaa ja siten mielestäni aluehallintoviraston myöntämä tutkimuslupa on riittävä. Salassapitosäännösten vuoksi en myöskään olisi saanut kantelijoiden tietoja kysyäkseni lupaa, vaan se olisi jäänyt kanteluita käsittelevien ylitarkastajien tehtäväksi.

Mäkisen (2006, 114-115) mukaan tutkittavien henkilöiden anonymiys lisää tutkijan vapautta ja helpottaa arkojen asioiden käsittelyä. Omassa tutkimuksessani aineisto sisältää lastensuojelutyöhön liittyviä tilanteita ja päätöksen alkuosan tapahtumien kuvauksessa tuodaan esille kantelijoiden kokemuksia muun muassa huostaanottotilanteista sekä vanhemmuuden ongelmista, joten aineiston voidaan nähdä olevan arkaluonteista ja siten tutkimuksen kannalta haasteellista. Koen, että aiheen tutkiminen on sen arkaluontoisuudesta huolimatta perusteltua, sillä perehtymällä kantelupäätöksiin voidaan saada tietoa toimimattomista käytännöistä, epäkohdista ja niiden syistä. Tiedon avulla näitä haitallisia rakenteita voidaan pyrkiä purkamaan ja muuttamaan.

Sosiaalityön harjoittelujakson jälkeen jatkoin työntekijänä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa eli tein tutkimusta omassa työyhteisössäni vaikka työnkuvaani ei enää kuulunutkaan kantelupäätösten valmistelu. Rauhalan ja Virokannaksen (2001, 240-241) mukaan sensitiivisiä asioita käsittelevässä tutkimuksessa tulee systemaattisesti arvioida tutkijan oman aseman vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen. Koen, että työni aluehallintovirastossa on lisännyt ymmärrystäni tutkimastani ilmiöstä ja samalla myös herättänyt kiinnostuksen aiheeseen. Mielestäni asemani organisaation työntekijänä ei tutkimuksessani ole merkittävässä roolissa, sillä aluehallintovirasto on minulle pääasiassa tutkimusmateriaalin tuottaja. Tutkimuksellinen kiinnostuksen kohteeni on lastensuojelutyössä, eikä niinkään aluehallintoviraston toiminnassa tai kanteluprosessissa.

## 5 Kanteluiden syyt ja taustatekijät

Aineistonani olevissa kantelupäätöksissä kaikki kantelijat nostavat yhtäaikaaisesti esille useamman kuin yhden lastensuojelussa kokemansa epäkohdan. Monissa kanteluissa henkilöt ovat kokeneet sekä byrokratiatyöhön että kohtaamiseen liittyviä ongelmatilanteita. Yhdeksässä kantelussa (N=16) kantelijana oli toinen biologisista vanhemmista, heistä viisi oli isiä. Kolmessa päätöksessä kantelijana oli isovanhemmat tai toinen isovanhempi, sen lisäksi yksittäisiä kanteluita olivat tehneet muut viranomaiset, lastensuojelulapsen sukulainen sekä lastensuojelun asiakkaana ollut lapsi. Kantelun kohteiden antamissa vastineissa oli yleensä aina sekä yksittäisen työntekijän että organisaation johtavan työntekijän lausunto tapahtuneesta. Näin ollen kanteluaineistooni sisältyy hyvin monenlaisia asiakkuuden ja organisaatioiden toimintatapojen kuvauksia.

Olen jaotellut tämän luvun kahteen alalukuun, joista ensimmäisessä käsittelen aineistossa esiintyviä kanteluiden taustalla vaikuttavia, lastensuojelun asiakasperheisiin liittyviä tekijöitä. Toisessa alaluvussa kuvailen aineistossa toistuvia kanteluiden syitä byrokratiatyöhön ja asiakastyöhön liittyviin syihin jaoteltuna. Olen numeroinut aineistonani olevat kantelupäätökset juoksevin numeroin ja sitaateissa olen nimennyt ne K1, K2, K3 jne.

### 5.1 Tekijät kanteluiden taustalla

Aineistoni perusteella kantelijoiden asiakkuustarinoissa on useita yhteisiä usein toistuvia tekijöitä, kuten perheiden sisäiset ristiriidat, pitkä lastensuojeluasiakkuus ja siihen liittyen lukuisia auttamisyrityksiä sekä yhteistyötahoja. Edellä mainitut teemat toistuvat lähes kaikissa kantelupäätöksissä ja mielestäni ne taustoittavat olosuhteita, joista kantelut kumpuavat. Arja Rantalan (2002, 24) väitöskirjassa käytetään vanhempien arjenhallinnan käsitettä, johon kuuluvat sisäiset ja ulkoiset voimavarat. Voimavaroihin kuuluvat muun muassa vanhempien sosiaaliset suhteet, sopeutumis- ja muuntautumiskyky sekä fyysinen ja psyykkinen terveys. Väitöskirjan mukaan vanhempien arjen hallinnan merkitys lapsen myönteiseen kasvuun ja kehityksen on ratkaiseva. Aineistonani olevissa kantelupäätöksissä lastensuojelun asiakkuuteen vaikuttaa usein liittyvän nimenomaan vanhempien arjenhallinnan ongelmia, jotka näyttäytyvät prosessissa yhteistyöongelmina sekä epäluottamuksena viranomaisia kohtaan.

Aineistossani näkyi perheiden sisäisten ristiriitojen suuri merkitys lastensuojelutyössä. Kaikkiaan seitsemässä kantelupäätöksessä viitattiin vanhempien huonoihin keskinäisiin väleihin ja kahdessa kantelussa oli yhtäaikaisesti käynnissä sekä lastensuojeluprosessi että huolto- ja

tapaamisoikeudellinen prosessi. Työntekijät toivat vastineissaan suorasanaisesti esille vaikeiden perheen sisäisten ongelmien heikentävän lasten hyvinvointia sekä vaikeuttavan lapsen auttamista sosiaalityön keinoin. Aineistossa kuvattiin myös, kuinka muutamissa perheissä keskustelut vanhempien välillä käytiin asianajajan välityksellä tulehtuneen tilanteen vuoksi. Työntekijät kuvailivat lapsen edun ja hyvinvoinnin jäävän vanhempien keskinäisen kinastelun jalkoihin. Seuraavissa sitaateissa sosiaalityöntekijät sanoittavat kuinka pitkittynyt riitatilanne on vaikuttanut lapseen negatiivisesti.

*”Perheen tilanne on ollut pitkään kriisiytynyt vanhempien keskinäisen suhteen käsittelemättömien ristiriitojen takia. Tämä on vaikuttanut lastenkin hyvinvointiin.”*  
(K6)

*”Johtava sosiaalityöntekijä toteaa, että lapsen kannalta on äärimmäisen tärkeää, että hänen ympärillään olevat aikuiset pääsevät yhteisymmärrykseen tapaamisten järjestämisestä ja pystyvät näkemään asian lapsen itsensä kannalta. Lapsi kasvaa koko ajan ja ymmärtää itsekkin enemmän asioita. On huolestuttavaa, että hän oireilee tällä hetkellä jo melko voimakkaasti.”* (K13)

Perheen sisäiset ristiriidat johtivat aineistoni perusteella lastensuojelun kuormittumiseen myös vanhempien pyrkimässä selvittämään keskinäisiä välejään viranomaisten välityksellä. Useissa kanteluissa työntekijät kokivat, että vanhemmat odottivat viranomaisten ratkaisevan kumpi on oikeassa, kumpi väärässä, ja lapsi muuttui kiistan välineeksi. Kanteluissa sekä asiakkaat itse että työntekijät kuvailivat muun muassa kuinka vanhemmat olivat tehneet toisistaan lastensuojeluilmoituksia epäillessään toistensa vanhemmuutta. Seuraavaa sitaattia on edeltänyt huoltajuuskiistatilanne, jossa äiti oli ilmoittanut poliisille epäilevänsä isän olevan päihtyneenä lasten seurassa lasten ollessa viikonloppuvierailulla isän luona. Aineistokatkelmasta käy ilmi kuinka monia tahoja vanhempien välinen riitatilanne voi pahimmillaan kuormittaa.

*” (...) sosiaalipäivystykseen tullessa hälytystilanteessa sosiaalityöntekijän itse olisi tullut tehdä kotikäynti isän kotiin lapsen ollessa tapaamassa isää sen sijaan, että määräsi äidin hälyttämät poliisit herättämään lapsen ja viemään äidilleen ilman syytä, koska hätätilanne oli lapsen äidin lavastama.”* (K3)

Toisaalta myös perheen sisäiset roolit saattavat sekoittua, jolloin kasvatusvastuu hämärtyy. Rantalan (2002, 104-105) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät kuvailivat tilanteita, joissa vanhemmat pyrkivät

olemaan ”kavereita” lapsilleen, jolloin vanhemmuus katoaa ja lapselle ei aseteta rajoja. Omassa aineistossani oli havaittavissa samankaltaisia tapauksia, joissa vanhempi pyrkii ”voittamaan” toisen vanhemman asettumalla murrosikäisen lapsen kanssa muita vastaan. Samalla vanhemman ymmärrys lapsen tilanteen vakavuudesta hämärtyy helposti, kuten seuraavassa tapauksessa on käynyt:

*”Äiti on nähnyt lapsen tilanteen toisin kuin isä tai lapsen asioita hoitavat aikuiset siitä lähtien, kun ryhdyttiin puhumaan, että nuori tarvitsee kasvunsa ja kehityksensä tueksi pidempiaikaisia sijaishuollon palveluita. (...) Äiti ei ole nähnyt tilanteessa lastensuojelullista huolta huolimatta siitä, että lapsella on ilmennyt muun muassa imppaamista, huumausaineiden käyttöä sekä sopimatonta seksuaalista käytöstä karkaamisten aikana.” (K14)*

Vanhempien tarve löytää ”ulkopuolinen tuomari” lasta koskeviin konflikteihin kertoo mielestäni vanhemmuuden muutoksesta, jossa ymmärrys vanhemman vastuun ensisijaisuudesta on hämärtynyt. Kirjallisuudessa puhutaan vanhemmuuden ja lasten kasvatuksen ammatillistumisesta, jolla viitataan kehityskulkuun, jossa vanhemmuus on jäänyt asiantuntijuuden varjoon ja usko omaan vanhemmuuteen on heikentynyt. Myös vanhemmuuden syntyminen jää helposti kesken, sillä nykypäivän vanhemmat elävät yhä useammin vailla sosiaalisia tukiverkkoja ja kasvatusmallit ovat vähäisiä eikä lasten tarpeista ole riittävästi tietoa. (Varhaiskasvatustyöryhmän muistio 1999, 4-5.) Virtanen (1995, 54) toteaaakin, että interventioilla ei saa vapauttaa vanhempia vastuusta vaan päinvastoin tukea heitä ottamaan vastuuta. Aineiston perusteella lastensuojelutyössä korostuukin vanhemmuuden ja vastuullisuuden esille nostaminen ja alleviivaaminen. Sosiaalityöntekijät pyrkivät vastuuttamaan vanhempia ja tarjoavat tukea päätöksentekoon puolesta tekemisen sijasta, kuten eräässä kantelussa tuodaan esille: *”Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ja lastenvalvoja ovat tuoneet vanhemmille useaan otteeseen esiin, että he eivät voi vanhempien puolesta päättää lapsen asumisesta ja luonapidosta.”*

Monissa kantelupäätöksissä kantelua on edeltänyt pitkä lastensuojelun asiakkuus ja muutamissa tapauksissa myös toimeentulotukiasiakkuus. Yhdessä kantelussa nousee esille myös vahvasti ylisukupolvinen lastensuojelun asiakkuus jälkihuollossa olleen nuoren päädyttyä lastensuojelun asiakkaaksi, nyt vanhemman roolissa äidiksi tultuaan. Lähes kaikissa kantelupäätöksissä kuvattiin laajasti useita perheen ja lapsen tukemiseen suunnattuja auttamiskeinoja sekä yhteistyötahoja. Erityisesti perhetyötä, perheneuvolaa sekä psykiatrian poliklinikoiden palveluita oli hyödynnetty

paljon. Sosiaalityöntekijöiden esittelemissä käytetyissä tukitoimissa oli huomioitu laaja-alaisesti sekä vanhempien että lapsen tilannetta ja tarpeita.

*”Sosiaalityöntekijän selvityksestä ilmenee, että lapsen ja perheen kanssa on ennen huostaanottohakemuksen tekemistä tehty muun muassa perhetukikeskuksessa perhetyötä, traumatyötä ja yksilötyötä. Lisäksi on oltu yhteydessä terveydenhuoltoon lapsen tilanteeseen liittyen. Sijoitusten aikana on käyty useita keskusteluja muun muassa sosiaalityön ja lastensuojelulaitoksen työntekijöiden sekä sairaalan sosiaalityöntekijän kanssa.” (K14)*

*”Selvityksen pohjalta on lastensuojelussa päädytty lastenpsykiatrisen poliklinikan ja lääkärinlausunnon tukemana nuorisopsykiatrisen osaston tutkimusjakson toteuttamiseen. Perheen osalta tukitoimenpiteenä on esitetty perheterapiaa sekä psykologitapaamisia. Koko perheelle on päätetty jatkaa myös lastensuojelun sosiaalityöntekijäkontakteja.” (K15)*

Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että kuntien väliset erot tuen ja palveluiden järjestämisessä ovat suuria ja palvelut ovat hajallaan, jolloin palvelukokonaisuuksien hahmottaminen on vaikeaa ja erityisesti avohuollon palveluiden saatavuus on huonoa (Kananoja 2012, 16; Leinonen 2008, 43-44). Aineistoni perusteella ainakin osassa kunnista lastensuojelussa on resursseja auttaa perheitä ja palveluja on myös runsaasti saatavilla. Tulkintani mukaan joissain tapauksissa ongelmat ovat olleet kuitenkin jo lastensuojelun mukaan tulosta lähtien hyvin vaikeita ja kriisiytyneitä tai asiakkuus on jatkunut jo pitkään, mutta toimiin on ryhdytty vasta asioiden kriisiytyessä. Kahdessa kantelussa työntekijät kuvailivat, kuinka pitkäaikaisesta lastensuojelun asiakkaasta ei ole kantautunut huolta muutamaan vuoteen kunnes äkillisesti tilanne oli kriisiytynyt ja lastensuojelun tarve oli uudelleen aktivoitunut. Erään lapsen prosessi eteni seuraavasti:

*” (...) ollut lastensuojelun asiakkaana vuodesta 2004 lukien (...) Noin 1,5 vuoden aikana ei asiakkaasta selvitysten mukaan ole lastensuojeluun kantautunut huolta. Syyskuusta 2009 alkaen ilmenee muun muassa epäily rikollisesta toiminnasta (...) asiassa on lastensuojeluviranomaisille toimitettu useita lastensuojeluilmoituksia, joissa huolta on esitetty erityisesti lapsen päihteidenkäyttöön ja siitä aiheutuviin seurauksiin muun muassa rikolliseen toimintaan, josta on myös tuomittu seuraamuksia (...) tammikuussa 2010 on päätetty tehdä asiakasta koskien päätös kiireellisestä sijoituksesta.” (K4)*

Kantelupäätöksissä kuvattuja asiakassuhteita yhdistivät vahvasti myös erilaiset yhteistyöongelmat viranomaisten kanssa. Lasten osalta erityisesti sijaishuollossa olevat nuoret vaikeuttivat työskentelyä vastustamalla viranomaisia muun muassa karkailemalla sijaishuoltopaikoista tai kieltäymällä tarjotuista tukitoimista. Lasten vanhempien osalta työntekijät nostivat keskeiseksi työskentelyn ongelmaksi kyvyttömyyden sitoutua pitkäjänteiseen työskentelyyn. Työntekijät kuvailivat muun muassa kuinka ”vanhemmat ovat pitäneet yhteyttä sosiaalityöntekijään ja olleet huolissaan tilanteesta, mutta oma mahdollisuus osallistua työskentelyyn ei ole aina onnistunut” ja ”lapsen tilanne on jonkin verran parantunut, mutta enempiin toimenpiteisiin ei ole kuitenkaan yhteistyöpuutteista johtuen päästy”. Muutamien asiakasperheiden kohdalla työntekijät olivat kohdanneet myös kokonaisvaltaista prosessin vastustusta vanhempien taholta.

*”Muutostyötä on osaltaan vaikeuttanut äidin voimakas vastustus ja asettautuminen lapsen kanssa samaan rintamaan viranomaisia vastaan.” (K14)*

## 5.2 Kantelijat ja kanteluiden syyt

Aineistossani biologisten vanhempien osuus kantelijoista on selkeästi suurin, yhteensä lähes 50 %. Biologisista vanhemmista isät olivat kannelleet äitejä useammin. Myös isovanhemmat kantelijoina olivat vahvasti edustettuina aineistossani. Seuraavassa taulukossa on jaoteltuna kantelijat ryhmittäin tapausten määrän mukaan.

Kantelija	Tapausten lukumäärä
Viranomainen	2
Biologinen äiti	3
Biologinen isä	5
Biologinen vanhempi/ ei käy ilmi kumpi	1
Isovanhemmat	3
Lapsen sukulainen	1
Huostaanotettu nuori	1

taulukko 2. Kantelijoiden määrät ryhmiteltynä

Kanteluiden syyt oli jaoteltavissa kahteen pääryhmään: asiakastyöhön (asiakkaan kohtaamiseen) ja virastotyöhön (ei liity asiakkaan kohtaamista), mistä käytän tässä nimitystä byrokratiatyö. Taulukossa 3 on ryhmiteltynä kanteluiden keskeisimmät syyt ja lukumäärät, kuinka monta kertaa asia esiintyy kanteluaineistossa. Oleellista on huomioida, että kaikissa kanteluissa oli nostettu esille useita kantelun syitä ja lähes kaikissa kanteluissa oli koettu epäkohtia sekä asiakastyössä että virastotyössä. Haapalan (2012, 86) tutkimassa kanteluaineistossa toistui samankaltainen jakauma, sillä siinä korostuivat lastensuojelutyön osalta asiakkaiden kokema työntekijöiden vastuuttomuus ja epäoikeudenmukaisuus, ilman kirjallista päätöstä jääminen sekä tietojen salailu ja vääristely.

kantelun syy	asian esiintyminen päätöksissä (lukumäärä)	kategoria
äidin suosiminen isän sijasta	5	asiakastyöhön liittyvät kantelun syyt
isovanhempien oikeudet yhteydenpitoon lastensuojelulapsen kanssa	3	
epäasiallinen toiminta/ asiakkaan huono kohtelu	11	
työntekijän tavoittamisen vaikeus/yhteydenottoihin ei vastattu	5	
tietojen ja päätösten saamisen vaikeus sekä kirjausten puutteellisuus/virheellisyys	6	byrokratiatyöhön liittyvät kantelun syyt
kuntien välisen yhteistyön toimimattomuus	5	
lakisääteisten määräaikojen noudattaminen	2	

taulukko 3. Kanteluiden syyt ryhmiteltynä



### 5.2.1 Asiakastyöhön liittyvät kantelujen syyt

Asiakastyöhön eli asiakkaan kohtaamiseen ja kohteluun liittyvistä tekijöistä keskeisiksi kanteluiden syiksi aineistossani nousivat: 1) isän syrjiminen lapseen liittyvissä asioissa 2) muiden kuin biologisten vanhempien oikeus yhteydenpitoon lapsen kanssa 3) sosiaalityöntekijöiden epäasiallinen käytös sekä 4) sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuus.

Kanteluista lähes kolmasosa oli isien tekemiä ja kaikissa yksi keskeisistä kantelun aiheista oli äidin suosiminen huoltajuus- ja tapaamisasioissa sekä isän syrjiminen sosiaalityöntekijöiden toimesta. Sukupuolten välisestä tasa-arvosta naisvaltaisessa sosiaalihuollossa keskustellaan paljon muun muassa sosiaalisessa mediassa, mutta ilmiöstä itsessään on tehty hyvin vähän tieteellistä tutkimusta. Aineistoni isät kuvasivat muun muassa tulleen painostetuksi itselleen epäedullisiin sopimuksiin, sekä kokeneensa miessukupuoleen liittyvää mielipiteiden ja huolen vähättelyä. Kokemuksia esiintyi sekä yksinhuoltaja- että yhteishuoltajaisilla.

*” Isä katsoo kantelussaan, että häntä on syrjitty isänä sosiaalitoimessa, kun lapsi äitinsä kanssa on päässyt päivystysluontoisesti lastensuojelutyöntekijän vastaanotolle ilman yksinhuoltajan asemassa olevaa isäänsä. ” (K10)*

*”Vastineessaan isä on tuonut edelleen esiin tuomitsevaa ja painostavaa kohtelua, joka toteutuneen sosiaalityön eri vaiheissa on näyttäytynyt häntä kohtaan lasten isänä.” (K6)*

Kantelupäätöksissä miesasiakkaat kokivat lastensuojelutyön naisvaltaisuuden johtavan myös miesnäkökulman puuttumiseen, joka edelleen heikentää isien tasa-arvoista asemaa äitien kanssa. Mielestäni sukupuolten tasa-arvoon lastensuojelutyössä liittyvät vahvasti perhekäsitykset, sukupuoliroolit sekä käsitys äidin ja isän merkityksestä lapselle. Oman kokemukseni mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa vaikuttaa edelleen 2000-luvulla vahva äitikulttuuri ja äiti-myytin ihannointi, jonka mukaan äidin suhde lapseen on jollain tapaa erityisempi ja biologisesti vahvempi kuin isän. Vastaavanlaista perinteiseen äiti-myyttiin kuuluvaa äitiyden ihannointia ja äidin hoivan paremmuuteen luottamista on havaittu myös muun muassa Härkölän (2006, 40, 43) ja Suurpalon (2007, 42-44) tutkimuksissa.

Kantelupäätöksissä työntekijät tuovat esille, että perheiden kanssa työskenneltäessä työntekijöiden sukupuolella ei ole ratkaisevaa roolia, vaan työntekijöiden ammattitaitoon kuuluu vanhempien kuuleminen tasapuolisesti. Muutamissa aiemmissa sosiaalityön tutkimuksissa sukupuolen on

kuitenkin todettu olevan oleellinen osa sosiaalityötä. Salonen (2010, 1, 65-66) tutki miesasiakkaiden näkökulmia sosiaalityöhön. Hänen tutkimuksensa kohteena olleessa perheasiainyksikössä isät sekä muodostivat itse ennakkoluuloja sosiaalityöntekijöistä että kohtasivat työntekijöiden miessukupuoleen liittyviä ennakkoluuloja. Seligsonin (2008, 33) tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijöiden naisvaltainen enemmistö sivuuttaa helposti isän ja käsittelee lapsen asioita suurimmaksi osaksi äidin kanssa. Kanteluaineistoni tukee aiempia sukupuolen merkityksellisyyttä korostaneita tutkimuksia. Vaikuttaa siltä, että työntekijän sukupuolen merkitys korostuu erityisesti lastensuojelutyössä, jossa miehet kokevat olevansa äitejä suosivassa naisten maailmassa.

*”(...) sosiaalityöntekijä oli painostanut isän allekirjoittamaan huolto- ja tapaamissopimuksen, jossa lapsi jäi asumaan äidin luo. Kantelija pitää yleisesti epätasa-arvoisena sitä, että virkailijat lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevilla asioilla ovat naispuolisia eikä mukana ole isän tueksi miesnäkökulmaa.” (K7)*

*” Isä on kokenut sosiaalityöntekijöiden asenteen puolueelliseksi ja naisia suosivaksi lapsenhuoltoasiensa hoitamisessa. Myöskään lapsen ja isän tapaamista ei ole riittävästi tuettu aikuisten välisessä ristiriitatilanteessa sosiaalityöntekijöiden taholta.” (K3)*

Kantelupäätöksistä nousee isien aseman ohella esille vahvana tyytymättömyyden aiheena muiden kuin biologisten vanhempien heikko oikeus yhteydenpitoon lapsen kanssa. Lapselle läheiset henkilöt kokivat, että heidän yhteydenpitomahdollisuutensa lapseen oli joko kokonaan evätty tai sitä oli tarpeettomasti vaikeutettu. Kantelijoista kolme oli isovanhempia ja yksi muu sukulainen, joka kanteli samalla myös isovanhemman puolesta. Isovanhemmat ja muut kantelun tehneet läheiset ihmiset kuvailivat kokevansa lapsen ja tämän hyvinvoinnin itselleen hyvin tärkeänä ja yhteydenpito oli katkennut joko huostaanoton tai vanhempien avioeron myötä. Lapsen ja sukulaisen edeltävää pitkäaikaista yhteydenpitoa tai ihmissuhteen tärkeyttä lapselle ei kantelijoiden kokemuksen mukaan oltu otettu vakavasti sosiaalityöntekijöiden toimesta. Eräässä kantelussa isovanhemmat, joiden luona lapsi oli aiemmin pitkään asunut, toivat esille voimattomuuttaan isän vastustaessa yhteydenpitoa: *”He ovat viestittäneet sosiaaliviranomaisille, että heillä ei ole ollut mahdollisuutta tavata lasta ja että hän haluaisi palata isänsä luota isovanhempien kotiin, jossa hän oli asunut seitsemän vuotta elämästään.”*

Lapsen ja isovanhemman suhteen muodostumisessa erityisen merkittävässä roolissa ovat lapsen vanhemmat ja sama pätee myös muihin ihmissuhteisiin, joita lapsi muodostaa. Vanhemmat toimivat suhteessa välittäjinä ja voivat vaikuttaa suhteen muodostumiseen joko positiivisesti tai negatiivisesti. (Mm. Tontti 2011, 44; Mäkelä 1999, 49-50.) Aineistossani korostuukin huoltajien vahva juridinen asema sekä merkittävä rooli sukulaissuhteiden ylläpidossa. Lapsen läheisten rooli osana lapsen sukulaisverkostoa tunnustetaan sosiaalityöntekijöiden kirjoituksissa, mutta samalla todetaan, ettei sillä ole juridista merkitystä eikä se siten tuo tullessaan mitään oikeuksia. Aineistossa työntekijät vaalivat huoltajan vahvaa asemaa myös esimerkiksi vanhemman vankeustuomion ja lapsen huostaanoton aikana.

*”Juridisesti täti ei ole ollut lapsen asioissa asianosainen, mikä on vaikuttanut siihen, miten sosiaalityöntekijät ovat voineet keskustella tämän kanssa lapseen liittyvistä asioista. Täti on halunnut saada yksityiskohtaista tietoa lapsen asioissa, mutta se ei ole ollut mahdollista, koska hänellä ei ole ollut lapsen asioiden hoitamiseen avointa valtakirjaa lapsen vanhemmilta.” (K13)*

Juhilan (2006, 59) tutkimuksen mukaan mitä paremmin vanhemmat mahdollistivat yhteydenpidon lastenlasten ja isovanhempien välillä, sitä enemmän he myös saivat sosiaalista tukea isovanhemmilta. Isovanhempien roolia huostaanotettujen lasten tai avioeroperheiden elämässä ei ole juurikaan tutkittu aiemmin. Myöskään lainsäädännössä muiden kuin huoltajien oikeutta yhteydenpitoon lapsen kanssa ei ole määritelty tai nimetty merkitykselliseksi ja tämä nousi esille myös monissa aineistoni kanteluissa. Lastensuojelulasten läheiset kokivat olevansa huonossa asemassa ja keinottomia halutessaan pitää yhteyttä lapseen. Aluehallintovirastokin toteaa eräässä kantelupäätöksessä, että *”laissa painottuu vanhempien erityisasema ja tapaamisoikeus voidaan oikeudellisesti sitovalla tavalla vahvistaa vain vanhemman ja lapsen välille”*. Seuraavista aineistokatkelmista välittyy lasten läheisten ”pakko taistella” oikeudesta pitää yhteyttä lapseen.

*”Täti on vaatinut jo pitkään säännöllisiä, vähintään puoleksi vuodeksi tehtyjä tapaamissuunnitelmia, sekä tapaamisten tukemista viranomaisten sekä sijaishodin taholta. Näitä vaatimuksia ei ole toteutettu, vaan kantelun mukaan hän on joutunut vuonna 2010 taistelemaan lähes jokaisen lapsen ja sukulaisten tapaamisen toteuttamisesta.” (K13)*

*”Isovanhemmat ovat anoneet tapaamisoikeutta lapseen kirjallisella hakemuksella, mutta tapaamisoikeutta ei ole voitu sosiaalitoimessa käsitellä, koska vain huoltajat ovat asiassa toimivaltaisia.” (K8)*

Yhdessätoista (11) kantelussa asiakkaat toivat esille kohtaamiseen ja kohteluun liittyviä epäkohtia. Erityisesti lastensuojelutyössä käsiteltävät asiat ovat hyvin arkaluontoisia ja henkilökohtaisia ja asiakastilanteet sisältävät paljon epävarmuutta ja ennakoimattomia tilanteita. Vuorovaikutusta kohtaamisissa sävyttävät muun muassa sekä työntekijän että asiakkaiden ennako-odotukset, tunteet ja pelot. Myös asiakkuuden jakautuminen lapselle ja molemmille vanhemmille tuottaa haasteita yhdenvertaiselle kohtelulle ja kohtaamiselle. (Heinonen & Sinko 2009, 93-95.) Aineiston perusteella aluehallintoviraston mahdollisuus ottaa kantaa asiakkaan kokemaan huonoon kohteluun on hyvin vähäinen. Kantelupäätöksissä kohtaamisiin liittyvissä kuvauksissa tuodaan esille monenlaista haasteellisuutta ja sitä kuvaa erittäin hyvin aluehallintoviraston johtopäätös eräässä kantelussa:

*”Aluehallintovirasto toteaa kuitenkin, että asiakaspalvelu on vuorovaikutustilanne, joka on kaikille osapuolille subjektiivinen kokemus ja jossa syntyy myös helposti väärinkäsityksiä. Tämän vuoksi sosiaalityöntekijöiden tulee kiinnittää huomioita tapoihin, joilla he esittävät asioita. Etenkin huoltajuutta arvioitaessa samoin kuin lastensuojelulain perusteella perheen olosuhteisiin puututtaessa tilanne voi olla monelle vanhemmalle haastava, minkä vuoksi tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tasapuoliseen ja hyvään kohteluun ja pyrkiä varmistamaan, että kaikki osapuolet kokevat tulleen yhdenvertaisesti kuulluiksi.” (K6)*

Epäasialliseen käytökseen tai huonoon kohteluun liittyvissä kanteluissa asiakkaat kuvasivat tyytymättömyyttä joko yleisellä tai konkreettisella tasolla. Yleinen tyytymättömyys lastensuojelua kohtaan vaikutti heijastuvan koko viranomaisverkostoon ja kuvasti laajempaa epäluottamusta viranomaisiin sekä ongelmallista asiakassuhdetta lastensuojelussa. Virtasen mukaan (1995, 51) sosiaalinen eristäytyneisyys, kyvyttömyys ratkaista omia ongelmia sekä perheiden negatiivinen asennoituminen viralliseen palveluverkkoon ovat usein osa moniongelmaisten perheiden problematiikkaa. Näin ollen kantelupäätöksistä nouseva yleinen tyytymättömyys voi olla osittain myös asiakaslähtöistä, kokonaisvaltaista pettymystä vallitsevia olosuhteita, yhteiskuntaa ja viranomaisia kohtaan.

*”Kantelija on kokenut sosiaalityöntekijöiden työskentelyn lapsensa huolto- ja lastensuojeluasiassa vievän asioita lapsen edun kannalta vain huonompaan suuntaan. Hän epäilee työntekijöiden ja työnjohdon toimivuutta lastensuojelussa.” (K3)*

*”Äiti katsoo, että kotona ei ole mitään sellaisia tekijöitä, jotka estäisivät tai haittaisivat lapsen asumista äitinsä luona. Lapsen pahaan oloon on suurin syy sosiaalityöntekijöiden välinpitämätön ja ammattitaidoton toiminta.” (K14)*

Kahdessa kantelussa sosiaalityöntekijän epäasiallinen toiminta liittyi konkreettiseen yksittäiseen tilanteeseen, jossa asiakkaat kokivat työntekijän loukanneen heidän oikeuksiaan. Näissä tapauksissa asiakkaat ovat olleet hyvin tietoisia oikeuksistaan ja vetosivatkin kanteluissaan muun muassa virkavelvollisuuden rikkomiseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Seuraavassa sitaatissa biologinen äiti on kokenut yksityisyyttään loukatun, kun sosiaalityöntekijät ovat päätyneet lapsen edun nimissä kertomaan lapsen isälle äidin mielenterveysongelmasta.

*”(…) kantelee kaupungin lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden toiminnasta, koska lastensuojelutarpeen selvitykseen sisältyneessä tapaamisessa on kerrottu äidin terveydentilaan liittyvistä asioista, vaikka kantelija on lasten etuun vedoten kieltänyt kaiken yksityiselämänsä, talouteensa ja terveyteensä liittyvien asioiden kertomisen isälle.” (K2)*

Kantelupäätöksistä heijastui myös asiakkaiden tunne työntekijöiden piittaamattomuudesta ja reagoimattomuudesta. Kantelijat toivat esille, että heidän asiaansa ei oltu kuultu eikä apua tarjottu sitä pyydettyä. Aineiston perusteella asiakkaat olivat pyrkineet ilmaisemaan kokemaansa huolta tai selvittämään asiaansa useaan otteeseen eri tahojen kautta tuloksetta.

*”Isovanhemmat ovat tyttärensä valtuuttamana hoitamassa lapsenlapsensa asiaa ja katsovat, että sosiaalitoimi on laiminlyönyt heidän avunpyyntönsä ja todenneet, etteivät voi tehdä asioille mitään.” (K8)*

*”Isä kantelee lastensuojelun sosiaalityöstä, koska hän on ollut yhteydessä huolestaan poikansa kasvusta ja kehityksestä sosiaaliviranomaisiin, mutta asiassa ei ole tapahtunut mitään. Isä ei ole myöskään saanut palautetta yhteydenottoihinsa.” (K15)*

Juhila (2006, 177) toteaa teoksessaan, että on kohtuutonta vaatia vaikeassa elämäntilanteessa olevia asiakkaita itse etsimään ja selvittämään tarvitsemiaan palveluja ja etuuksia. Tällöin sosiaalityön

tehtävänä on antaa palveluohjausta, jonka avulla tarvittava huolenpito koordinoidaan. Kanteluissa tuotiin useaan otteeseen esille sosiaalityöntekijän tavoittamisen vaikeus, asiasta mainittiin lähes kaikissa kanteluissa. Kantelijat kokivat, että he eivät saaneet tarvitsemaansa apua, koska työntekijöitä ei tavoittanut puhelimitse ja jopa puhelinaikoihin oli useiden viikkojen jonot. Myös soittopyyntöihin jätettiin vastaamatta tai vastattiin vasta pitkän ajan kuluttua. Eräs kantelija kuvaili kokemaansa seuraavasti: ”*Puhelinaikaa varatessa valitetaan kiireitä ja pitkiä jonoja, ajan saa kuukauden-kahden kuukauden päähän.*”

### 5.2.2 Byrokratiatyöhön liittyvät kantelujen syyt

Byrokratiatyössä ajattelun lähtökohtana ovat viraston normit ja työn ensisijainen tehtävä on tuottaa päätöksiä ja selvityksiä (Sipilä 1989, 214). Byrokratiatyöhön eli virastotyöhön liittyvistä kanteluiden syistä selkeimmin aineistosta nousivat esille 1) päätösten puuttuminen ja kirjausten puutteellisuus 2) ongelmat kuntien välisessä yhteistoiminnassa sekä 3) lakisääteisten aikarajojen noudattaminen. Heinonen ja Sinko (2009, 92) toteavat artikkelissaan, että kohtaamisia tapahtuu monella tasolla ja monilla foorumeilla eli asiakas kohdataan myös kirjallisesti. Kaikessa kohtaamisessa konkretisoituvat myös hyvän hallinnon periaatteet.

Viidessä kantelussa asiakkaat nostivat esille dokumentoinnissa kokemiaan epäkohtia. Erityisesti kirjausten puutteellisuuteen ja virheellisyyteen liittyvissä kanteluissa asiakkaat kokivat dokumentoinnin heikentäneen heidän asemaansa tai vaikuttaneen negatiivisesti tehtyihin päätöksiin. Kantelupäätöksistä näkyi myös kirjaamisen haasteellisuus ja tärkeys, sillä aluehallintoviranomainen totesi kirjausten sisällön vaikuttavan asiakkaiden elämään radikaalisti ja puutteellisen vaikeuttavan kokonaiskäsityksen luomista lapsen tilanteesta. Aineistossa kantelijat kyseenalaistivat myös päätöksissä annettujen perustelujen riittävyyden ja totuudenmukaisuuden.

*”Kantelija kirjoittaa, että hänen lapsensa huoltoa koskevassa oikeuskäsittelyssä, on ollut vaikutusta sosiaaliviranomaisen kirjoituksilla olosuhdeselvityksessä, jotka kirjoitukset kantelijan käsityksen mukaan ovat olleet hänen kannaltaan virheellisesti tulkittavissa.” (K7)*

*”Kantelija toteaa vastineessaan, että sosiaaliviranomaisten asiakirjoissa koskien lapsen ja hänen perheensä lastensuojeluasioiden käsittelyä on puutteellisuuksia ja vääriä tietoja.” (K6)*

Lastensuojelun asiakkailla vaikuttaa kantelupäätösten perusteella olevan vahva ymmärrys oikeudestaan tarkastaa itseään koskevat kirjaukset. Tästä kertoo se, että useat kantelijat olivat havainneet itseään koskevissa kirjauksissa puutteellisuutta eli he olivat osanneet vaatia kirjauksia luettavakseen. Kunnan tuottamissa ja tarjoamissa sosiaalipalveluissa kunta ja asiakas eivät ole sopimussuhteessa keskenään vaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu aina viranomaisen tekemään hallintopäätökseen. Sosiaalihuollossa viranomaisen päätöksentekovelvollisuus on aina ehdoton ja kirjallinen päätös on oleellinen osa asiakkaan oikeusturvaa (Pajukoski 2010, 26-27). Kirjallisen päätöksen puuttuessa asiakkailta on siten viety myös oikaisu- ja valitusmahdollisuus, sillä se edellyttää päätöstä, josta valittaa. Aineistoni ainoassa huomautukseen johtaneessa kantelussa kyse oli nimenomaan perustellun muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttumisesta.

*”(...) kantelee sosiaalityöntekijästä asiassa, joka koskee hänelle jätettyä kirjallista tietopyyntöä huostaanotetun lapsen asiakaslehtimerkintöjen ja lastensuojelulaitoksessa laadittujen lasta koskevien raporttien lähettämistä neljännesvuosittain. Sosiaalityöntekijä on kieltäytynyt toimittamasta pyydettyjä asiakirjoja sekä antamasta päätöstä asiakirjapyyntöön liittyen.” (K11)*

Kuntien välisen yhteistoiminnan ongelmia nostettiin esille neljässä kantelussa. Erityisesti aineistossa korostuivat kuntien välisen työnjaon vaikeudet paikkakuntaa muuttaneiden lastensuojelun asiakkaiden kohdalla sekä pompottelu kahden kunnan työntekijöiden välillä. Eräs kantelija kuvaili muun muassa ”*joutuneensa väliinputoajaksi ja toimivaltaisen virkailijan tavoittaminen on kestänyt liian kauan*”. Kuntien välisiin yhteistyöongelmiin kiinnittivät huomiota myös kantelun tehneet kaksi viranomaistahoa, joista toinen viittasi myös yksittäistapausta laajempaan viranomaisyhteistyön ongelmallisuuteen.

*”Kantelija pyytää arvioimaan toteutuuko lapsen kohdalla lastensuojelulain 40§ koskien velvollisuus huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen. Kantelija on huolestunut menettelystä paitsi asiakkaanaan olevan lapsen asiassa, myös laajemmin viranomaisyhteistyön kautta muodostuneen käsityksen pohjalta.” (K4)*

Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) tavoitteena on tarjota kaikille suomalaisille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveystalvet. Paras-hankkeesta tehdyn raportin mukaan (Virkki ym. 2011, 126-157) mukaan palveluorganisaatioiden uudelleen rakentamiseen liittyvästä muutosvaiheesta on aiheutunut muun muassa tilanteen sekavuuteen liittyviä ongelmia

palveluun hakeutumisessa, tiedottamisessa sekä tiedonkulussa. Myös palvelujen keskittämisen ja palvelukriteerien kiristämisen todetaan vaikuttaneen palvelujen saatavuuteen. Kanteluaineistossa nimetyt ongelmatilanteet ovat tapahtuneet vuosina 2010-2011, joten koetut ongelmat saattavat liittyä sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneisiin suuriin muutoksiin. Toisaalta erityisesti sosiaalihuoltoon ja viranomaistoimintaan liittyvät tiedonkulun ongelmat nostettu esille myös muissa tutkimuksissa (mm. Kananoja 2012, 10), myös ennen suurta kuntauudistusta (Kuusisto-Niemi & Kääriäinen 2005, 452-456).

Lastensuojeluilmoitusten ja lastensuojelutarpeen selvityksen osalta lastensuojelulaissa säädetään selkeät aikarajat, joiden kuluessa asioiden tulee tapahtua. Kaksi kantelijaa nimesi kantelunsa syyksi laissa asetettujen määräaikojen ylittymisen, vaikka aikarajat olivat ylittyneet myös kolmessa muussa kantelussa. Kantelijoille laissa määritettyjen aikarajojen ylittyminen ei myöskään koskaan ollut pääasiallinen kantelun syy, vaan yksi monista. Tämä herätti minut pohtimaan onko niin, että kantelun tehneistä asiakkaista vain pieni osa tuntee lastensuojelulakia riittävästi vedotakseen siihen vai onko niin, että asiakkaat eivät pidä säädettyjä aikarajoja keskeisenä lastensuojelun toiminnassa.



## 6 Työntekijöiden perustelut toiminnalleen

Jaottelin työntekijöiden kantelupäätöksissä tuottaman puheen kahteen ryhmään: toiminnan perusteluun sekä oman työn puolusteluun. Päädyin jaotteluun, koska aineistossa perustelupuhe liittyi selkeästi tilanteisiin, joissa organisaatio myönsi toimineensa väärin ja toiminnalle haluttiin nimetä ulkoinen selittävä tekijä. Oman työn puolustaminen taas liittyi tilanteisiin, joissa työntekijät kokivat toimineensa oikein, mutta olosuhteisiin liittyi asioita, jotka olivat vaikeuttaneet työskentelyä. Tämän kappaleen myötä pyrin tuomaan esille aineistossa kuuluvan työntekijöiden äänen ja kokemuksen lastensuojelusta. Kanteluaineiston perusteella työntekijöiden näkökulmaa laajentaa kuvaa lastensuojelutyön todellisuudesta merkittävästi pelkän asiakasnäkökulman sijaan.

### 6.1 Aiheelliseen kritiikkiin vastaaminen

Aineistossani työntekijät toteavat osan kantelijoiden esille nostamista epäkohdista todellisuudessa tapahtuneeksi. Kunnan sosiaalityön johtaja toteaa eräässä kantelussa seuraavasti: *”lastensuojelun dokumentoinnissa on puutteita, kirjauksista ei tule ilmi riittävästi kokonaistilanteen arviointia, eikä asiakassuunnitelmia ole tehty”*. Myöntäessään jonkin toiminnon epäonnistuneen työntekijät ja organisaation edustajat myös nimeävät aineistossa aina selkeän perustelun tapahtuneelle. Perusteluista useimmin toistuvat kiire ja suuri työmäärä sekä töiden priorisointi. Lisäksi yhdessä kantelussa nimettiin tapahtuneen syyksi sosiaalityöntekijän sijaisen epäpätevyys. Kaikki päätöksissä nimetyt perustelut liittyvät siis jollain tavoin resurssien puutteeseen ja siitä seuraavaan työntekijöiden suureen kuormittuneisuuteen. Useissa aiemmissa tutkimuksissa on todettu vastaavanlaisia ongelmia käytännön sosiaalityössä (mm. Virkki ym. 2011, 127; Kananoja 2012, 10).

Käytännön lastensuojelutyötä vaikeuttavat tekijät kunnissa ovat vahvasti yhteydessä lainsäädäntöön ja vastuukysymyksiin, sillä sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu on kunnalla ja palvelujen tulee olla riittäviä ja niitä tarvitsevien saatavissa kaikkialla Suomessa (Narikka 2006, 97-98). Aineiston perusteella monissa kunnissa kantelijoiden esille nostamat ongelmat ovat johdon tiedossa, mutta käytäntöjä ei siitä huolimatta ole korjattu. Tällöin herää kysymys onko kunta tietoisesti aliresurssoinut tiettyjä sosiaalipalveluja? Erityisesti sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuuteen ja kuormittavaan työtilanteeseen liittyvät ongelmat ovat aineiston perusteella lastensuojelutyön arjessa jatkuvasti läsnä.

*”Sosiaalityöntekijöillä on puhelinajat neljänä päivänä viikossa, lastenvalvojalla ei ole erillisiä puhelinaikoja. Puhelinajat saattavat olla niin varattuja, että asiakas ei saa heti työntekijää kiinni (...) Lastenvalvojan luokse on jopa kahden kuukauden jono.”*  
(K7)

Raunion (2003, 55) mukaan etenkin suurissa kunnissa kiireinen työtahti, liian suuri asiakas- ja työmäärä ja pakkotahtisuus eli hallitsematon ylikuormitus aiheuttavat liiallista psyykkistä kuormitusta sosiaalityöntekijöille. Tutkimukseeni valikoituneiden kantelupäätösten tuottama tieto vahvistaa aiempia tutkimustuloksi. Eräässä kantelussa kuvattiin konkreettisesti kunnan lastensuojelun työtilanteen vaikeutta ja työntekijöiden työtaakan suuruutta seuraavasti: *”Lastensuojeluilmoitusten käsittely on viivästynyt lastensuojelun työntekijöiden liian suuren työmäärän takia. Yksikössä on maaliskuuhun 2009 saakka ollut yksi sosiaalityöntekijä ja siitä alkaen kaksi työntekijää. Vuonna 2009 on kertynyt yhteensä 233 lastensuojeluilmoitusta.”*

Aineistosta käy ilmi myös, että sosiaalityöntekijät joutuvat usein priorisoimaan tehtäviä siten, että lasten henkeä ja terveyttä uhkaaviin asioihin liittyvät työtehtävät hoidetaan ensin. Tämä periaate on mielestäni ymmärrettävä ja jonkin asteinen priorisointi on tärkeä osa sosiaalityötä. Niukoista resursseista johtuva jatkuva priorisointi sotii kuitenkin varhaisen puuttumisen ideologiaa vastaan ja johtaa herkästi ongelmien kasaantumiseen ja pahenemiseen, joka voisi olla estettävissä oikea-aikaisella puuttumisella.

*”Lastensuojelutarpeen selvitystä ei ole tehty lastensuojelulain 27§:n mukaisessa määräajassa, koska sosiaalityöntekijöille tulleet kiireellistä puuttumista vaativat työtehtävät ovat viivästyttäneet lastensuojelutarpeen selvitysprosessia. Selvityksessä todetaan, että lapsi ei ole ollut välittömässä vaarassa eikä lapsen etu ole vaarantunut selvitysprosessin pitkittymisestä johtuen.”* (K16)

*”(…) 1.4.2010 vastaanotetun lastensuojeluilmoituksen käsittelyssä on huomioitu perheen lasten lastensuojelun kokonaisuus siten, että lastensuojeluilmoitusta on omana asianaan alettu käsitellä isään yhteyttä ottamalla vasta 21.7.2010. Sitä ennen on katsottu perheen vanhimman lapsen lastensuojelun toimet terveyden, hengen ja kehityksen turvaamiseksi sinällään niin ensisijaiseksi, että kyseisessä lastensuojeluilmoituksessa esitetyt muut lastensuojelulliset huolenaiheet päätettiin käsitellä vasta myöhemmin perheen kanssa.”* (K6)

Aineistoin perusteella lastensuojelutyöhön liittyy priorisoinnin lisäksi myös paljon kuulijan tekemää tulkintaa, niin työntekijän kuin asiakkaankin osalta. Tapaan, jolla asiat kuullaan eli tulkitaan vaikuttavat monet asiat, kuten ennakko-odotukset, tunteet sekä vallitsevat olosuhteet. Tulkintaan liittyy aina myös virheellisen tulkin mahdollisuus, joka kahdessa kantelussa nimettiin virheellisen toiminnan selitykseksi.

*”Kunnan lastensuojelun johtaja toteaa, että hän oli virheellisesti soittomahdollisuuden siirryttyä edelleen myöhemmäksi, tulkinnut, että asiakkaan asia voisi tulla hoidetuksi muiden hänen asiaansa nimettyjen sosiaalityön ja perhetyön työntekijöiden toimesta.” (K10)*

*”Sosiaali- ja terveystoimen lausunnossa todetaan, että äidin puhelimitse aiemmin esitetty kanta haluttomuudesta osallistua hänelle ja sijaisäidille sekä sosiaalityöntekijäille järjestettyyn asiakassuunnitelmapalaveriin, on tulkittu virheellisesti sen esittämänä, toistaiseksi voimassa olevana menettelytapatoiveena.” (K11)*

Yksittäisinä selityksinä kanteluissa esiintyneille tapahtumille nimettiin muun muassa sosiaalityöntekijän sijaisen epäpätevyys. Eräässä kunnassa lapselta puuttui useiden vuosien ajalta asiakassuunnitelma ja muun muassa tukitoimista oli jätetty viralliset päätökset tekemättä. Kunnan sosiaalityön johtajan selvityksessä todettiin, että *”lastensuojelun dokumentoinnissa on puutteita (...) sosiaalityöntekijän sijaisena toimineella työntekijällä ei ole kelpoisuusehdot täyttävää koulutusta, mutta hänellä on ollut työparinaan tiimissä pitkäaikaisen lastensuojelun kokemuksen omaavia, kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä.”* Mielestäni tapauksessa organisaation sisäinen valvonta ja perehdytys ovat epäonnistuneet, kun kokeneen sosiaalityöntekijän työparina toimineen sijaisen dokumentointi ei ole ollut riittävää, mutta asiaan ei ole puututtu. Näin ollen ongelma ei mielestäni ollut varsinaisesti kelpoisuusehtojen puuttuminen vaan työntekijän kokemattomuus yhdistettynä puutteelliseen ohjeistamiseen. Aineistossani epäpäteviin työntekijöihin liittyvä ongelmatilanne ei edellä mainitusta esimerkistä huolimatta nouse oleelliseen rooliin lastensuojelussa, vaikka aiheesta on viime aikoina keskusteltu mediassa laajalti.

## **6.2 Työntekijät oman työnsä puolustajina**

Kanteluaineistossa kuvaillaan monenlaisia lastensuojelutyön tilanteita, missä sosiaalityöntekijät joutuvat toimimaan ajoittain ristiriitaisissakin rooleissa. Tunnistin aineistosta neljä erilaista roolia,

jotka ovat mielestäni keskeisiä lastensuojelun sosiaalityöntekijän työssä. Nämä roolit ovat välittäjä ja yhteistyön rakentaja, lapsen edun puolustaja, tukija ja kuuntelija sekä moniammatillisen työryhmän jäsen. Näiden roolikuvausten kautta pyrin tuomaan esille kantelupäätöksistä välittyvää työntekijöiden oman ammatin ja toimintatavan puolustamista.

Aineiston perusteella eräs keskeisimmistä sosiaalityön rooleista on toimia välittäjänä ja yhteistyön rakentajana. Kuten jo aiemmin totesin, lastensuojeluprosesseihin liittyy usein suuria perheen sisäisiä ristiriitoja. On myös tavallista, että lapsen muut läheiset esittävät vaatimuksia yhteydenpidon ja käytännön järjestelyjen suhteen. Välittäjänä sosiaalityöntekijä pyrkii toimimaan siten, että *”kaikkien ääni ja toiveet tulisivat kohtuullisesti kuulluksi”* ja näkemykset saadaan yhteensovitetuksi kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla.

*”Sosiaalityöntekijät ovat yrittäneet auttaa vanhempia tekemään uuden tapaamissopimuksen olosuhteiden muututtua, lisäksi on pyritty toimimaan välittäjinä lasta koskevista asioista isän ja äidin välillä.”* (K10)

*”Puolueettomuus ja molempien vanhempien huomioiminen on pyritty toteuttamaan käyttämällä lastensuojelussa kahta sosiaalityöntekijää sekä tapaamalla molempia vanhempia sekä yhdessä että erikseen. Vanhempien välille on yritetty rakentaa yhteistoimintamahdollisuutta.”* (K3)

Yhteistyön rakentaminen haastavassa tilanteessa ei kuitenkaan aina ole ongelmaton. Juhilan (2006, 114-115) mukaan vaikea ristiriitatilanne asiakkuudessa syntyy silloin, kun osallisena on useita henkilöitä, joiden tilanne ja asema eroavat toisistaan. Usein myös asianosaisten kokemukseen perustuvat tiedot, tarpeet ja lähtökohdat eroavat toisistaan. Aineistossani ristiriidoista huolimatta kaikki kantelun osapuolet korostivat ajavansa lapsen etua. Lapsen etu mainittiin kaikissa kanteluissa ja käsitettä käyttivät niin kantelijat, sosiaalityöntekijät kuin valvova viranomainenkin. Sosiaalityöntekijän rooli lapsen asianajajana nousi myös tärkeään asemaan kantelupäätöksissä. Lapsen edun määrittely näyttäytyi kuitenkin vahvasti subjektiivisena ja vaikutti aiheuttavan paljon erimielisyyttä lastensuojelutyössä.

*”Kantelusta ja saaduista selvityksistä ilmenee myös eriäviä käsityksiä siitä, ovatko toteutetut lastensuojelun toimenpiteet olleet lapsen edun kannalta riittäviä ja oikein ajoitettuja.”* (K4)

*”(...) sosiaalityöntekijöitä on kuultu ja lautakunnan näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijät ovat toimineet perheen asioita käsitellessään lasten edun mukaisesti ja hyvää ammattitaitoa osoittaen.” (K2)*

Työntekijöiden kanteluihin antamissa vastineissa näkyi myös lastensuojelutyön psykososiaalinen ulottuvuus, jossa korostuu ihmisen psyykkinen selviytyminen ja terapeutin työote. Aineistossa toistuivat muun muassa *”vanhempien tukeminen ristiriitatilanteissa”* ja *”vaikeista asioista puhuminen”*. Psykososiaalinen työ liittyy muun muassa tilanteisiin, joissa on mukana vaikeita ihmissuhteita, päihteitä, väkivaltaa ja psyykkisiä häiriöitä. (Sipilä 1989, 224.) Kantelupäätöksissä kaikki nämä elementit olivat läsnä siten, että muun muassa vanhemman tai lapsen päihdeongelma mainitaan kolmessa kantelussa ja rikollinen toiminta tai vankeustuomio kolmessa kantelussa. Sosiaalityöntekijät kuvailivat aineistossa pyrkivänsä myös ohjaamaan asiakkaita hakemaan apua ammattiauttajilta vaikeissa tilanteissa, jollaiseksi muun muassa lapsen huostaanottoa kuvailtiin seuraavasti:

*”Sosiaalityöntekijä suositteli ja toivoi, että lapsen isä hakisi ammattilaisen keskusteluapua itselleen. Hän kuvaa lapsen huostaanottotilannetta jo sinällään niin suureksi asiaksi, että sosiaalityön puolelta suositellaan yleensäkin vanhemmille keskusteluja ammattilaisen luona esimerkiksi mielenterveystoimistossa tai yksityisellä terapeutilla.” (K6)*

Työntekijät kuvasivat sensitiivisistä asioista puhumista ajoittain erittäin vaikeaksi ja toivat esille, että rehellinen keskustelu on muutostyön kannalta välttämätöntä. Asiakkaat tulkitsivat rehellisyyden tunteikkaassa tilanteessa herkästi loukkaavana: *”Sosiaalityöntekijä selvittää pyrkineensä puhumaan vaikeista asioista toista loukkaamatta ja syyttämättä, mutta kuitenkin niin, että itse asia tulisi ymmärretyksi ja menisi perille.”* Työskentelyn seurauksena sosiaalityöntekijät kokivat usein riittämättömyyden tunteita ja eräs työntekijä kuvasi vaikean asiakastapauksen kohdalla saaneensa tapaukseen liittyen myös työnohjausta ammattiauttajalta.

Kantelun tehneet lastensuojelun asiakkaat kohdistivat tyytymättömyytensä aineistossa tiettyihin työntekijöihin. Tavallisimmin koettu epäoikeudenmukaisuus henkilöityi sosiaalityöntekijöihin, joita asiakkaat olivat kasvokkain kohdanneet. Työntekijöiden vastineiden perusteella arviointi- ja päätöksenteko lastensuojelussa on kuitenkin aina moniammatillista ja aineistossa vastuuta jaetaan muun muassa lastensuojelutiimille, erityisasiantuntijoille sekä hallinto-oikeudelle.

*”Sosiaalityöntekijä korostaa myös, että äidin erosuunnitelmaa tukemassa on ollut paitsi sosiaalityöntekijä myös koko lastensuojelutiimi, lapsen sijaishuoltopaikan edustajat sekä vanhempien ja perheen kanssa työskennelleet erityisasiantuntijat.”*  
(K6)

*”(...) kiireellisen sijoituksen ja huostaanoton päätösten osalta ei ole ollut kyse lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden toiminnasta, vaan johtavan sosiaalityöntekijän päätöksistä sekä hallinto-oikeuden päätöksestä. Arviointityötä asiassa on toteutettu sosiaalityössä sekä perhetukikeskuksissa ja nuorisopsykiatrisessa hoitotiimissä.”*  
(K14)

Lisäksi monet kunnat käyttivät lastensuojelun työskentelyssä kahta työntekijää varmistaakseen prosessin puolueettomuuden. Kantelupäätöksissä sosiaalityöntekijän rooli lastensuojeluprosessin koordinoijana nousikin keskeiseksi. Päätöksissä toistuivat muun muassa yhteistyötahojen, kuten oppilaitosten ja terveydenhuollon edustajien yhteydenotot sosiaalityöntekijään, neuvottelujen ja tapaamisten järjestäminen sekä selvitystyön ja tukitoimien koordinointi. Aineistossa korostetaan myös, että päätöksenteko organisaatioissa on tarkasti säädelty ja tästä syystä esimerkiksi huostaanottopäätöksen tekeminen ei ole koskaan yhden työntekijän käsissä.

Kahdessa kantelussa sosiaalityöntekijä oli myös konkreettisesti kahdessa roolissa työskennellessään saman perheen kanssa sekä lastensuojelu- että huolto- ja tapaamisasiassa. Asiakkaille työntekijän kaksoisrooli aiheutti hämmennystä sekä nostatti kysymyksiä työntekijän objektiivisuudesta. Ongelma vaikutti olevan todellinen nimenomaan pienissä kunnissa, joissa tehdään aluevastuista sosiaalityötä. Tällöin myös työntekijän ja asiakkaan väliset ongelmatilanteet olivat vaikeampia ratkaista, koska mahdollisuutta vaihtaa työntekijää ei ollut.

*”Vanhempien epätietoisuus sosiaalityöntekijän kulloisestakin roolista heidän perheensä asioita käsiteltäessä voi aiheuttaa vanhemmalle epäilyjä siitä, mitä vanhemmalta vaaditaan huoltajuuteen ja toisaalta, mikä osuus lastensuojelun toimenpiteillä on sosiaalityöntekijän ohjatessa perheen lasten asumisjärjestelyjä vanhempien lapsia koskeviin sopimuksiin liittyen.”* (K6)

*”Selvityksen mukaan lapsen huoltoon, asumiseen ja tapaamisiin liittyvät lastenvalvojan työskentelyyn kuuluvat neuvottelut on pyritty erottamaan lapsen olosuhteiden lastensuojelulain mukaisesta käsittelystä.”* (K3)

## 7 Kanteluprosessi oikeusturvan välineenä

Vuonna 2011 kolmasosa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tehdyistä lastensuojelukanteluista johti hallinnolliseen ohjaukseen eli niissä todettiin kantelun kohteen toimineen moitittavasti tai epäasiallisesti. Kantelijoiden odotukset kanteluprosessista olivat hyvin moninaiset, mutta pääosin asiakkaat hakivat joko oikeutta kokemalleen vääryydelle, puolueeton arvioita tapahtuneesta tai muutosta tehtyyn päätökseen. Monet kantelijat olivat ennen kantelun tekemistä olleet yhteydessä sosiaaliasiamieheen tai kunnan johtavaan sosiaalityöntekijään ja tehneet esimerkiksi muistutuksen. Prosessin seuraukset eivät pääsääntöisesti vastanneet kantelijoiden odotuksia, sillä kantelu ei ole muutoksenhakukeino. Useimmiten kantelu johti hallinnolliseen ohjaukseen selkeästi todennettavissa tapahtumaketjussa, kuten määräajan ylittyessä tai päätöksen puuttuessa. Sen sijaan kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen liittyviin asioihin ei yleensä otettu selkeää kantaa, vaan kantelupäätöksen johtopäätöksissä todettiin yleisellä tasolla, että asiakaslakiin on kirjattu velvollisuus kohdella asiakasta hyvin.

Olen jaotellut tämän kappaleen kolmeen alalukuun siten, että ensin kuvailen kantelijoiden menettelylle asettamia odotuksia sekä kanteluprosessin todellisia, konkreettisia seurauksia. Lopuksi erittelen aluehallintoviranomaisen lastensuojelutyöhön kohdistamaa kritiikkiä kantelupäätöksissä.

### 7.1 Kantelijoiden odotukset

Asiakkaiden kokemusten kuvauksista heijastuu voimakkaana tunne koetusta vääryydestä ja tarve saada oikeutta omalle asialle. Kantelijat ilmaisivat tyytymättömyyttään ja halusivat asioita selvitetävän kantelun kautta, koska he eivät olleet saaneet kaipaamaansa vastausta tai apua muuta kautta. Lähes kaikki olivat yrittäneet tuoda kokemiaan epäkohtia julki jo ennen kantelun tekemistä muun muassa ottamalla yhteyttä sosiaaliasiamieheen, johtavaan sosiaalityöntekijään ja tekemällä muistutuksen. Eräässä kantelussa asia oli edennyt myös hallinto-oikeuden käsittelyyn ja aiemmin tehdyn muistutuksen pitkittynyt käsittelyaika oli osa kantelua.

*”Kantelun tehnyt on ilmaissut vuosien aikana useita kertoja tyytymättömyyttään lapsen sijaisperheen ja sosiaaliviranomaisten toimintaan (...) Vuosien 2010 ja 2011 aikana hän on tehnyt asiassa myös muistutuksen. ” (K13)*

Mutkan (1998, 110) mukaan valitusprosessit yleistyvät, kun ihmisten tietoisuus omista oikeuksista lisääntyy. Samalla sosiaalityöntekijöiden työajasta aiempaa suurempi osa kuluu vastineiden

laatimiseen ja perustelujen pohtimiseen. Aineistoni perusteella kantelun tekeminen on kuitenkin useimmille asiakkaille viimesijainen keino saada oikeutta asialleen eli ainakin osa kanteluista olisi voitu välttää reagoimalla asiakkaiden aiempiin tyytymättömyydenilmaisuihin.

Kanteluprosessiin kuuluu oleellisena menettely, jossa työntekijät saavat antaa oman vastineensa eli esittää käsityksensä ja perustelunsa tapahtumien kulusta. Tämän jälkeen asiakkaalle varataan edelleen mahdollisuus antaa oma vastineensa työntekijän ja organisaation kirjalliseen vastineeseen. Näin ollen asiakas saa prosessin myötä kirjallisen selvityksen ja perusteellisen analyysin esille nostamistaan tapahtumista. Kanteluprosessin etuna näenkin tilanteen perinpohjaisen ja monipuolisen selvittämisen. Kantelun myötä työntekijät ja organisaatio joutuvat refleктоimaan toimintaansa ja tehtyjen päätösten perusteluja ja oikeellisuutta. Tätä myös useimmat kantelijat toivoivat prosessilta. Eräässä kantelussa kuvataan nimenomaan perinpohjaisen selvityksen saamisen tärkeyttä seuraavasti:

*”(...) oheishuomitajuu den saatuaan, isovanhemmat eivät saaneet kaupungin tai kunnan sosiaalihuollolta täsmällistä tietoa suunnitelmista ja ratkaisuksista lasten suhteen... Tämä kantelu on tuonut esille asioita, joihin isovanhemmat ovat halunneet vastauksia jo kauan sitten.”(K12)*

Viranomaisen neuvontavelvoitteesta ja palveluperiaatteesta säädetään hallintolaissa. Tarve hakea vastauksia ja puolueetonta arviointia tapahtuneesta kanteluprosessin kautta kertoo mielestäni osaltaan asiakkaiden kokemasta ohjauksen ja neuvonnan riittämättömyydestä. Toisaalta näen sen viestivän myös luottamuspulasta työntekijöitä kohtaan, koska lastensuojeluviranomaisten antaman tiedon ei aineistossani koettu olleen riittävää tai todenmukaista. Muun muassa eräässä biologisen isän tekemässä kantelussa kuvattiin asiakkaan kokemaa ristiriitaista viestintää toteamalla, että *”kirjeessä on peruttu aiemmin vastaanotolla annettu ohjaus”*.

Hallintokantelu eroaa muusta hallintoasian käsittelystä siten, että kanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 18). Osa kantelijoista toi kuitenkin kantelussaan esille toivovansa kantelulta myös konkreettisia seurauksia, kuten tehdyn päätöksen muuttamista tai asian uudelleen tutkimista. Tämä kertoo mielestäni etenkin sosiaalihuollon asiakkaiden epärealistisista odotuksista kanteluprosessia kohtaan sekä tiedon puutteesta, sillä kantelu ei ole muutoksenhakukeino.

*”kantelija on kokenut, että erilaisuutta ei ole hyväksytty, vaan se on perimmäisenä syynä epäilyille muun muassa koskien hänen kykyään toimia lapsensa*



*lähivanhempana. Kantelija vaatii olosuhdeselvityksen tekemistä lastensa asiassa.”*  
(K6)

*”Aluehallintovirasto toteaa, että aluehallintovirastoon osoitetulla kantelulla ei voida muuttaa annettua toimeentulotukipäätöstä.”* (K12)

## **7.2 Kanteluprosessin seuraukset**

Sosiaaliasiamies Jämsä (2010, 51) toteaa artikkelissaan, että kanteluviranomaiset turvautuvat ratkaisuisaan harvoin huomautuksen antamista ankarampiin sanktioihin, vaikka kantelijan asiaa käsiteltäessä virkavelvollisuutta olisi selvästi rikottu esimerkiksi laatimalla tai hyväksymällä kunnan tehtäviin nähden alimitoitettu talousarvio tai jättämällä noudattamatta määrätyn palvelun tai etuuden myöntämiseen hakijan olosuhteissa velvoittavaa lain säännöstä taikka hakijan oikeuksia turvaavaa menettelysäännöstä. Haapala (2012, 71) päätyi vastaavanlaiseen tulokseen tutkiessaan vuosina 2007 ja 2008 aluehallintovirastoissa tehtyjä kantelupäätöksiä, joista 24%:ssa päädyttiin huomion kiinnittämiseen, kun vain 2%:ssa ratkaisuna oli huomautuksen antaminen. Oma aineistoni tukee aiempia tutkimustuloksia, sillä myös minun aineistossani yleisin kanteluprosessin seuraus oli huomion kiinnittäminen. Ainoastaan yhdessä kantelussa johtopäätöksenä oli huomautuksen antaminen eli sitä käytettiin hyvin harvoin ja tällöin kyseessä oli selkeästi virheellinen menettely. Hallinnollinen ohjaus, jonka muotoja huomion kiinnittäminen ja huomautuksen antaminen ovat, kohdistui myös lähes aina yksittäisen työntekijän sijaan koko organisaatioon riippumatta kantelun syystä. Käytännössä hallinnollisella ohjauksella pyritään ohjeistamaan organisaatiota toimimaan vastaisuudessa toisin ja huomion kiinnittämällä ja huomautuksen antamisella onkin lähinnä sävyero siten, että huomion kiinnittäminen on ohjauksen järein muoto.

Kantelijan näkökulmasta huomion kiinnittäminen todettuun epäkohtaan vastaisen varalle saattaa tuntua merkityksettömältä, vaikka valvovan viranomaisen näkökulmasta kyseessä vakavahko seuraamus. Aineiston perusteella monissa organisaatioissa oli kantelun myötä kuitenkin tehty konkreettisia muutoksia. Näin ollen vaikka kantelijan henkilökohtaiseen tilanteeseen ei tullut suoraa muutosta, on kantelun tekeminen hyödyttänyt muita, tulevia sosiaalihuollon asiakkaita samassa tilanteessa. Kaikki kantelut pakottavat kantelun kohteena olevan organisaation puolustautumaan ja vastineista heijastuu myös kantelun aiheuttama harmistus organisaation sisällä. Eräs kantelun kohteena ollut lastensuojeluorganisaatio kuvailee tilannetta, jossa kantelu on tullut yllätyksenä

ilman aiempia yhteydenottoja, katkelmasta välittyy kantelun tuoma epäonnistumisen tunne organisaatiossa:

*”(...) olisi ollut toivottavaa, että kanteluntekijä olisi ollut yhteydessä myös sosiaalityön johtajaan silloin, kun on kokenut tyytymättömyyttä lastensuojelun tai sosiaalityöntekijän ja myös tämän esimiehen toimintaan, jotta palvelun arviointi ja kehittäminen olisi oikea-aikaisemmin ollut mahdollista.” (K4)*

Lisäksi kantelun myötä koko organisaatio on joutunut pohtimaan toimintansa perusteita sekä punnitsemaan työtapojaan ja niiden toimivuutta. Aineistossa käytäntöjen muutoksia kuvattiin tapahtuneen muun muassa kirjaamisessa, asiakirjamenettelyssä sekä työn organisoinnissa. Monissa organisaatioissa myös työntekijöiden määrää oli ainakin tilapäisesti lisätty.

*”(...) kaupunki on tehostanut lastensuojelutarpeen selvitysprosessia mm. palkkaamalla huhtikuun lopun ja toukokuun alun 2010 aikana kuusi määräaikaista sosiaalityöntekijää prosesseja nopeuttamaan. Selvitysprosessista on tehty prosessimittaus ja työn tilastointia terävöitetty. Lastensuojelutarpeen selvitysprosessin koulutuksen kehittäminen on myös aloitettu ja tarkoitus on muuttaa työajankäyttömenettelyjä.” (K16)*

*”(...) kunnalta saadun selvityksen mukaan vanhemmilla on nykykäytännön mukaan mahdollisuus tutustua olosuhdeselvitykseen ennen sen lähettämistä selvitystä pyytäneelle käräjäoikeudelle.” (K7)*

Aineistoni kuudestatoista (16) kantelusta neljässä (4) päädyttiin hallinnollisen ohjauksen lisäksi ottamaan kunnan lastensuojelu valvontaan eli lastensuojelun tilan selvittämistä jatkettiin pyytämällä kunnalta lisäselvityksiä. Kaikissa tapauksissa valvonta liittyi lastensuojelulaissa määriteltyjen aikarajojen ylittymiseen, mutta valvonnan kautta organisaatiot joutuivat avaamaan myös lastensuojelun resurssikysymyksiä sekä toimintakäytäntöjä. Valvonnan myötä kunnat joutuivat toimittamaan aluehallintovirastolle selvityksiä usean kuukauden ajalta. Mikäli kunta ei korjaa todettuja epäkohtia, myös määräyksen antaminen epäkohdan korjaamiseksi ja uhkasakkomenettely äärimmäisenä keinona mahdollistuvat valvontaproessin myötä.

*”(...) kaupungin lastensuojelusta vastaavan toimielimen tulee toimittaa aluehallintovirastolle selvitys siitä, miten jo suoritettut resurssilisäykset ja*

*toiminnalliset muutokset ovat vaikuttaneet lastensuojelutarpeen selvitysten vaatimiin käsittelyaikoihin. Selvitykseen tulee liittää myös selvitys ajalla 1.1.2011-31.3.2011 päätetyistä lastensuojelutarpeen selvityksistä ja käsittelyajoista selvitystä kohden. Selvityksessä tulee ilmoittaa myös mahdolliset muut toimenpiteet, joita on otettu käyttöön tai suunniteltu toteutettavaksi lastensuojelutarpeen selvitysmenettelyn saamiseksi lain mukaiseksi määräaikojen osalta.” (K16)*

*”Lastensuojelulain mukaisten määräaikojen ylittymisen johdosta asia siirtyy aluehallintovirastossa valvontana käsiteltäväksi ja siihen liittyen kunnan tulee lähettää ajanjaksolta 1.8.2010-31.12.2010 tulleita lastensuojeluilmoituksia ja kunkin ilmoituksen käsittelyaikaa sekä lastensuojelutarpeen selvityksiä sekä kunkin selvityksen käsittelyaikaa koskeva yhteenveto aluehallintovirastolle. Lisäksi aluehallintovirastolle tulee lähettää tieto siitä osuudesta, joka lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työajasta käytettiin kyseisenä ajanjaksona lastensuojeluilmoitusten sekä lastensuojelutarpeen selvitysten tekemiseen.” (K3)*

Monissa aineistoni kantelupäätöksissä todettiin, että aluehallintovirasto ei voi ottaa kantaa esitettyyn asiaan, koska kantelijan käsitys ja saadut selvitykset ovat ristiriidassa keskenään eikä asioista jälkikäteen ole saatavissa luotettavaa selvitystä. Monet kantelijat toivatkin kanteluissaan esille useita prosessin aikana kokemiaan epäkohtia ja tapahtumat sijoittuvat ajoittain hyvinkin pitkälle aikavälille. Tämä taas vaikeuttaa asioiden selvittämistä, sillä työntekijät ovat saattaneet vaihtua ja myös tarkat muistikuvat tapahtuneesta himmentyvät, jolloin arviointi perustuu pelkästään tehtyihin kirjauksiin. Kirjausten taso ja määrä vaihtelivat suuresti kunnittain ja organisaatioittain. Ajoittain puutteelliset tietojärjestelmät ja kirjaukset vaikeuttivat tapahtuneen arviointia ja tällöin myös kantelun käsittelyn merkityksellisyys nousi kyseenalaiseksi.

*”Sosiaalikeskuksen lausunnossa todetaan, että sosiaalityöntekijä ei muista saaneensa yhteydenottopyyntöä kantelijalta kuin kerran ja silloin hän on soittanut asiakkaalle. Kantelijan ja sosiaalityöntekijän näkemykset puhelinyhteyden saamisen suhteen ovat ristiriitaiset.” (K9)*

*”(…) sosiaalitoimessa ei ole kirjattuna yhteydenottotietoja yhteydenotosta. Kunnassa ei ole järjestelmää, johon puhelimitse tehdyt yhteydenotot kirjataan.” (K5)*

Kaikissa kanteluissa kuvailtiin tapahtumia kanteluiden taustalla useiden vuosien ajalta, pisimmillään yli kymmenen vuoden ajalta. Kantelutapahtumiin johtaneita tapahtumaketjuja ja prosesseja avattiin siis hyvin laajalti ja perusteellisesti. Sosiaalihuollon kanteluille on säädetty lainsäädännössä viiden vuoden vanhentumisaika eli valvontaviranomainen ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 21). Aineistossani yhden kantelun kantelutapahtumista osa sijoittui yli viiden vuoden päähän kanteluajankohdasta. Tällöin asia katsottiin lain mukaan vanhentuneeksi ja jätettiin siltä osin käsittelemättä.

*”Saatujen selvitysten perusteella kantelussa esitetty lapsen huoltoa, asumista ja tapaamista koskeva sopimusneuvottelu, jossa kantelun mukaan on kokenut sosiaalityöntekijän painostavan häntä sopimuksen allekirjoittamiseen, on järjestetty vuonna 2003, joka ajankohtana sijoittuu yli viiden vuoden takaiseen aikaan kanteluajankohtaan nähden (...) joten kyseinen asiakokonaisuus katsotaan tämän kantelukäsittelyn osalta vanhentuneeksi.” (K7)*

Lauseeseen, jossa todetaan, että *”(...) asioista ei ole jälkikäteen saatavissa enempää luotettavaa selvitystä”* kiteytyy myös kanteluprosessin keskeinen ongelma eli prosessin hitaus ja jälkikäteisyys. Jämsä (2010, 52) nostaa tähän liittyen esille näennäisoikeusturvan käsitteen, jossa palvelun hakijalta tai käyttäjältä puuttuu nopea ja tehokas keino laissa säädettyjen oikeuksiensa toteuttamiseen. Aineistossani kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli noin kahdeksan ja puoli kuukautta, vaihteluväli oli viidestä kolmeentoista kuukauteen. Kantelijan kannalta lähes vuoden mittainen käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä ja se kertonee kantelujärjestelmän kuormittuneisuudesta ja jäykkyydestä. Kantelutyöryhmän vuonna 2012 tuottamassa raportissa nostetaan esille vastaavanlaiset kantelujärjestelmän puutteet toteamalla, että raskas kanteluprosessi, vireille tulevien kanteluiden määrän voimakas kasvu ja valvontaan käytettävien henkilöstöresurssien väheneminen ovat johtaneet käsittelyn ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Pitkät käsittelyajat myös heikentävät kantelupäätösten vaikuttavuutta. (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 23.)

### **7.3 Kanteluviranomaisen lastensuojeluun kohdistama kritiikki**

Kanteluviranomaisen päätöksissä nimeämä kritiikki jakautui viiteen osa-alueeseen, jotka ovat 1) lastensuojelulaissa säädettyjen aikarajojen ylittyminen 2) asiakkaan oikeus saada yhteys viranomaiseen 3) muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttuminen 4) dokumentoinnin puutteellisuus sekä 5) asiakkaan oikeus nähdä itseään koskevat asiakirjat.

Viidessä kantelussa aluehallintovirasto kiinnitti huomiota lastensuojelulaissa määriteltyjen aikarajojen ylittymiseen, kunnista neljä otettiin lisäksi valvontaan. Aluehallintovirasto puuttui aikarajoihin myös silloin, kun kantelija ei asiaa itse epäkohtana esille nostanut. Lähes kaikissa tapauksissa aikarajat olivat ylittyneet sekä lastensuojeluilmoituksen että lastensuojelutarpeen selvityksen osalta. Lastensuojeluilmoituksen osalta lastensuojelulaissa säädetään, että ilmoitus tulee käsitellä seitsemän arkipäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Aineistossani lastensuojeluilmoitusten käsittelyyn käytetty aika vaihteli suuresti. Kaksi selkeintä ylitystä olivat 3 kuukautta ja 4,5 kuukautta kestäneet käsittelyajat, toisaalta nopeimmillaan ilmoitus oli käsitelty kolmessa päivässä. Lastensuojelutarpeen selvityksen osalta lastensuojelulaissa säädetään, että se tulee tehdä ilman tarpeetonta viivytystä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Aineistossani käsittelyajat olivat ylittyneet kaikissa tapauksissa räikeästi. Pisimmillään käsittelyajat olivat 9 kuukautta ja 12 kuukautta.

Aluehallintoviraston johtopäätöksissä todetaan, että lastensuojelulaissa mainitut määräajat ovat ehdottomia. Määräaikoja ei voi ylittää rikkomatta samalla lastensuojelulakia. Lastensuojeluilmoituksen ja lastensuojelutarpeen selvityksen lain mukainen käsittely sekä lastensuojelulain mukaisissa määräajoissa pysyminen on välttämätön osa asiakkaiden oikeusturvaa ja lasten oikeutta erityiseen suojeluun. Varhainen puuttuminen antaa parhaat mahdollisuudet ehkäistä ongelmien kasvua. Lakisääteisten aikarajojen ylittymisen suurin ongelma onkin nimenomaan lapsen ja perheen tarvitseman tuen ja avun viivästyminen, minkä myötä ongelmat ehtivät vaikeutua. Kunnat, joissa määräajoissa pysyminen tuotti ongelmia olivat kooltaan sekä pieniä että suuria kuntia. Aineistossani Pirkanmaan alueen kunnat olivat selkeästi yliedustettuina ja erään kaupungin osalta aikarajojen ylittymiseen kiinnitettiin huomiota toistamiseen saman vuoden aikana.

Toisena keskeisenä asiana aineistostani nousee asiakkaan oikeus saada yhteys viranomaiseen. Aluehallintoviraston johtopäätöksissä todetaan yksiselitteisesti, että ”*hyvä hallintomenettely sisältää myös viranomaisen velvollisuuden vastata tiedusteluihin.*” Hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden tarkoituksena on muun muassa turvata asiakkaan näkökulman huomioon ottaminen ja neuvojen saaminen niitä tarvittaessa. Päätöksissä korostetaan myös, että asiakkaan tulee saada vastaus soittopyyntöönsä tai tiedusteluun kohtuullisen ajan kuluessa. Aluehallintovirasto piti kohtuuttomana muun muassa eräässä kantelussa esille noussutta 1-2 kuukauden mittaista odotusaikaa soittoaikaa tilatessa.

*”Hallintolain mukaiseen palveluperiaatteeseen kuuluu oikeus saada vastaus yhteydenottopyyntöönsä samoin kuin neuvonta ja ohjaus yhteydenottomahdollisuuksienkin suhteen siten, että asiakkaalla on mahdollisuus saada asianmukaisesti hallinnon palveluja. Sama periaate sisältyy sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin. Kantelun mukaan, asiakas on kokenut kohtaavansa vaikeuksia yhteyden saamisessa sosiaalityöntekijään ja se on osaltaan vaikeuttanut mahdollisuutta saada asianmukaisesti hallinnon palveluja.”*  
(K9)

Aluehallintovirasto kiinnitti päätöksissään erityistä huomiota myös muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttumiseen. Päätöksen puuttuessa asiakkaalla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta tehtyyn päätökseen ja näin ollen asiakkaan oikeusturva vaarantuu vakavasti. Aineiston perusteella erityisesti avohuollon tukitoimista ja kielteisistä päätöksistä oli jätetty tekemättä asianmukaisia hallintopäätöksiä.

*”Avohuollon tukitoimista ei saatujen selvitysten mukaan ole kuitenkaan tehty päätöksiä, jolloin myös asianosaisten muutoksenhakumahdollisuus asiassa on jäänyt toteutumatta.”* (K4)

*”Aluehallintovirasto kiinnittää kaupungin perusturvalautakunnan huomiota lastensuojelulain mukaisessa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa menettelyssä lapselle läheisen henkilön oikeuteen saada muutoksenhakukelpoinen päätös tilanteessa, jossa tapaamisista ei saada yksimielisesti sovittua asiakassuunnitelmassa.”* (K13)

Muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttuminen lisäksi aluehallintovirasto kritisoi useissa päätöksissään dokumentoinnin puutteellisuutta. Päätösteksteissä todettiin, että lastensuojelun työntekijöillä on kirjaamisvelvollisuus, joka koskee sekä avo- että sijaishuoltoa. Dokumentointi on keskeisessä asemassa arvioitaessa lastensuojelun tarvetta ja sen johdosta järjestettäviä palveluja ja tukitoimia. Huolellisen kirjaamisen korostettiin myös palvelevan sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvaa, sillä kirjaamisen kautta päätösten taustalla olevat perustelut sekä tehty työ tulevat näkyviksi. Hallinnollisessa menettelyssä kirjaamaton toimenpide on yhtä kuin tekemätön toimenpide.

*”(...) lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin on merkittävä lastensuojeluasian vireille tulosta lähtien kaikki lapsen tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot. Asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen palvelee asiaan osallisten, erityisesti lapsen ja hänen huoltajansa oikeusturvaa (...) Lastensuojelutarpeen selvityksen aloittaminen ja selvitysmenettely kirjauksineen lain 27 §:n ja 33 §:n perusteella on jäänyt kyseisen lastensuojeluilmoituksen osalta osin lastensuojelulain edellyttämällä tavoin toteutumatta.” (K6)*

Kirjaamiseen liittyy oleellisesti myös julkisuus- ja henkilötietolaissa säädetty asiakkaan oikeus tarkastaa hänestä tehdyt kirjaukset sekä saada itseään koskevat asiakirjat niitä pyytäessään. Lain lähtökohtana on, että asiakirja tulee antaa sitä pyydettyä ja lain edellytysten täytyessä. Pyynnön vastaanottajan vastuulla on arvioida vastaanotetun tietopyynnön oikeutus ja riittävyys. Viranomaisen tulee aina myös korjata selkeästi virheelliset kirjaukset. Kantelupäätöksissä aluehallintovirasto kritisoi erityisesti tilanteita, joissa asiakkaalta oli ilman perusteluja ja kirjallista kielteistä päätöstä evätty mahdollisuus asiakastietojen tarkastamiseen. Dokumentoinnin todetaan olevan myös asiakkaan oikeus. Käsitykseni mukaan asiakkaan oikeus tarkistaa tehdyt kirjaukset kannustaa ja omalla tavallaan myös pakottaa totuudenmukaiseen ja perusteelliseen dokumentointiin. Molemmat tekijät myös lisäävät lastensuojelutyön läpinäkyvyyttä ja vähentävät asiakkaiden ennakkoluuloja viranomaistoimintaa kohtaan parantaen yhteistyön toimivuutta.

*”Sosiaalihuollon asiakkaana elatussopimusasiassa vanhemmat ovat myös oikeutettuja henkilötietolain mukaiseen asiakastietojensa tarkastamiseen ja tarvittaessa vaatimaan muutoksia tai korjauksia rekisterissä oleviin tietoihinsa (...) Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan perusturvalautakunnan huomiota sosiaalihuollon asiakkaan oikeuteen saada asiakastietonsa dokumentoiduksi.” (K5)*

*”Kantelijan esittämiin asiakirjoissaan ilmeneviin, kantelijan virheelliseksi esittämiin kirjauksiin liittyen aluehallintovirasto toteaa, että asianosaisella on henkilötietolain mukainen tarkastusoikeus asiassa syntyneisiin asiakirjoihin” (K6)*

Ainoastaan yhdessä kantelupäätöksessä aluehallintovirasto kiinnitti huomiota epäasialliseen asiakkaan kohteluun vaikka tema toistui hyvin monissa kanteluissa. Tällöinkin todettiin, että *”vaikka kyseisessä tapauksessa ei ole voitu kiistatta näyttää, että kantelijaa olisi kohdeltu epäasianmukaisesti, aluehallintovirasto kiinnittää kuitenkin vastaisen varalle sosiaalilautakunnan*

*huomiota (...)*”. Tämä osoittaa, että kohteluun ja kohtaamiseen liittyvien kanteluiden käsittely on haasteellista nimenomaan kokemuksen subjektiivisuuden vuoksi. Pääosin tapahtumien arvioinnissa todettiin, että asiakkaalla ja työntekijällä on ristiriitainen näkemys tapahtuneesta, eikä kirjauksista löydy asiaan selvennystä, jolloin asiaan ei voida ottaa kantaa. Kaikissa kantelupäätöksissä aluehallintovirasto korosti kuitenkin sosiaalihuollon asiakaslain merkityksellisyyttä mainitsemalla lain 4§:n sisällön, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Arvioinnissa korostettiin muutoinkin vahvasti asiakkaan oikeuksia ja todettiin lastensuojelutyön olevan asiakaspalvelua, johon liittyy oleellisena osana haasteellisia vuorovaikutustilanteita.



## 8 Pohdinta ja johtopäätökset

Tutkimukseni tarkoituksena on kuvata kantelupäätösten kautta välittyvää lastensuojelutyön todellisuutta ja kanteluprosessia oikeusturvan välineenä. Lähtökohtanani oli tuoda esille sekä asiakkaan että kantelijan näkökulma kantelupäätöksissä ja sitä kautta muodostaa kokonaisvaltainen kuva kanteluista välittyvästä lastensuojelutyön todellisuudesta. Valitsin tutkimusaineistokseni Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuonna 2011 tehdyt kantelupäätökset, joissa oli päädytty hallinnolliseen ohjaukseen. Kanteluaineiston koin kiinnostava sen monipuolisuuden vuoksi. Lastensuojelu sosiaalityön osa-alueena valikoitui tutkimuksen keskiöön sen ajankohtaisuuden ja lastensuojelusta tehtyjen kanteluiden määrällisen runsauden vuoksi.

Aineistostani käy ilmi, että kantelua oikeusturvan välineenä käyttävät monet eri lastensuojelun asiakasryhmät, kuten biologiset vanhemmat, isovanhemmat, lasten sukulaiset sekä lastensuojelulapset itse. Erityisesti biologiset vanhemmat ovat yliedustettuina kantelijoiden joukossa. Toisaalta kantelu on myös muiden viranomaisten väline tuoda esille yhteistoiminnassa esiin nousevia epäkohtia ja ajaa asiakkaan asiaa. Kanteluprosessi tarjoaakin laaja-alaisesti kaikille sosiaalihuollon kanssa tekemisissä oleville väylän ilmaista kokemaansa epäoikeudenmukaisuutta tai huonoa kohtelua. Samalla kun kanteluprosessia on moitittu etenkin sen menettelyllisestä raskaudesta ja jäykkyydestä, se myös vaikuttaa takaavan kaikille kantelijoille mahdollisuuden saada perinpohjainen ja puolueeton arviointi tapahtuneesta.

Sosiaalihuollon asiakkaista ja viranomaisista vain pieni osa päätyy kuitenkin tekemään hallintokantelun ja kiinnostavaa onkin mitä kantelijat toivovat kantelulla saavuttavansa. Jämsän (2010, 41-43) mukaan asiakkaalta puuttuva riittävä tietämys omasta oikeusturvasta estää helposti myös hänen oikeusturvansa toteutumisen. Tästä voisi päätellä, että kantelumenettely ei välttämättä ole yleisesti sosiaalihuollon asiakkaiden tiedossa ja kanteluun päätyneet saattavat olla muita tietoisempia omasta oikeusturvaan. Toisaalta taas viranomaiskantelijoiden osalta kanteluiden vähyys voi kertoa tietämättömyyden sijaan vahvasta kollegiaalisuudesta ja siihen liittyvästä vaikenemisen kulttuurista.

Aineistossani kantelijoiden odotukset kantelulta olivat hyvin moninaiset ja osa toivoi menettelyn olevan myös muutoksenhakukeino. Kantelupäätökset eivät mahdollista päätelmien tekemistä siitä, täyttikö prosessi todellisuudessa kantelijan sille asettamat odotukset vai ei. Tutkimukseni perusteella kantelut kuitenkin selkeästi palvelevat asiakkaiden tarvetta saada puolueetonta tietoa ja selvittää asioita. Toisaalta monille kantelijoille prosessin hitaus ja välittömän henkilökohtaisen

hyödyn puuttuminen saattavat tulla ikävänä yllätyksenä, sillä kantelupäätöksellä ei voida muuttaa tehtyä päätöstä eikä palauttaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi.

Kanteluprosessin myötä kunnissa oli kuitenkin tapahtunut konkreettisia muutoksia ja muun muassa henkilöstöresursseja oli lisätty ja kirjaamiskäytäntöjä uudistettu. Lautakuntakäsittelyn myötä käytännön työn ongelmakohdat tulevat myös poliittisten päättäjien tietoisuuteen, mikä on laajemman muutoksen ensimmäinen edellytys. Oman käsitykseni mukaan kanteluprosessin tärkein merkitys onkin hitaan yhteiskunnallisen muutoksen tuottajana sekä organisaatioiden kehittämisen välineenä välittömän hyödyn sijaan. Toisaalta kantelun myötä negatiivinen palaute tulee organisaatiolle usein pitkän ajan kuluttua tapahtuneesta, jolloin tapahtunutta ei voida enää korjata ja näin ollen kehitys kulkee epäonnistumisten kautta.

Aineistoni perusteella sosiaalityöntekijän näkökulmasta kanteluprosessi tarjoaa mahdollisuuden tuoda näkyväksi ne olosuhteet, joissa päivittäinen käytännön työ tehdään. Samalla työntekijä voi nostaa esille työntekoa vaikeuttavia tekijöitä sekä lisätä tietoisuutta työnsä haasteellisuudesta. Kanteluprosessi on mielestäni myös väline työntekijän työssä kehittymiselle ja reflektiolle, sillä kantelun myötä omien työtapojen ja toiminnan pohtiminen tulee välttämättömäksi.

Sosiaalityön perimmäinen tarkoitus on tukea yksilöä ja hänen lähiyhteisöään vaikeissa elämäntilanteissa ja auttaa löytämään ratkaisuja ongelmiin. Sosiaalityön ihmiskäsitys on vahvasti myönteinen ja korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Työssä oikeutus puuttua itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen haetaan yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyistä arvoista ja hyvän elämän määritelmistä. Sosiaalityön voimakkaasta yhteiskunnallisesta luonteesta johtuen sosiaalityön todellisuus on aina yhteydessä vallitsevaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. (Ahonen 2004, 57-58.) Aineistosta välittyy sosiaalityöntekijöiden lisääntynyt tietoisuus asiakkaiden oikeusturvasta ja sen mukanaan tuoma erityinen jännite. Sen lisäksi, että useilla asiakkailla oli kanteluiden lastensuojeluprosesseissa käytössään asianajaja, myös työntekijät kertoivat konsultoivansa lakimiestä vaikeissa tilanteissa. Oikeudellistuminen ja siihen liittyvä oikeuspuhe ovat voimakkaasti läsnä kantelupäätöksissä, mutta niiden taustalta kuultaa kuitenkin asiakkaat ja työntekijät, jotka kamppailevat samojen haastavien inhimillisten ongelmien äärellä, usein samoja päämääriä kohti.

Kääriäinen (2004, 129-130) nostaa tutkimuksessaan esille kontekstuaalisuuden käsitteen. Kantelupäätöksissä näkyy mielestäni erityisen vahvana ympäröivien institutionaalisten käytäntöjen konteksti sekä yhteiskunnallinen ja kulttuurinen kokonaiskonteksti. Institutionaalisista käytännöistä

erityisesti lainsäädäntö ja työkuultuurin myötä opitut tavat näkyvät kantelupäätöksissä muun muassa asiakirjojen vakiintuneessa ulkomuodossa ja neutraalissa, passiivimuotoisessa tavassa esittää asioita. Sosiokulttuurinen konteksti taas viittaa muun muassa yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin sekä julkisen talouden tilanteeseen. Mielestäni nämä tekijät näkyvät esimerkiksi valvovan viranomaisen johtopäätöksissä, joissa seuraamukset ovat usein hyvin lieviä ja vain harvoin yksilöön kohdistuvia. Asiakirjoissa myös korostetaan lapsen etua, asiakkaan oikeuksia ja laadukkaan sosiaalihuollon merkitystä, mutta esimerkiksi selkeään aliresurssointiin tai muuhun toistuvaan epäkohtaan ei silti ole keinoja puuttua nopeasti ja tehokkaasti.

Ahosen (2004) mukaan 2000-luvun sosiaalityössä lisääntyneet sosiaaliset ongelmat sekä kiristynyt taloudellinen tilanne ovat luoneet palvelutarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien välille epäsuhdan. Sosiaalityöstä on kehittynyt ennakollisen puuttumisen ja tuen tarjoamisen sijaan akuutteihin ongelmiin vastaava korjaava palvelumuoto. (Ahonen 2004, 58-59.) Aineistostani nousee esille vastaavanlainen pysäyttävä kaiku työntekijöiden käyttäessä sananparsia, kuten *”kiireelliset työtehtävät viivästyttäneet”*, *”lapsi ei ollut välittömässä hengenvaarassa”*, *”pyritään vastaamaan mahdollisuuksien mukaan”*. Erityisesti lastensuojelussa ennaltaehkäisevällä työskentelyllä voidaan mielestäni merkittävästi vähentää inhimillisen kärsimyksen määrää niin lasten kuin vanhempienkin elämässä. Oikea-aikaiset tukitoimet ovat myös taloudellisesti korjaavaa lastensuojelua huomattavasti edullisempia toteuttaa. Pelkkä *”tulipalojen sammutus -periaate”* lastensuojelussa on myös vahvasti lastensuojelulain vastainen, sillä laissa korostetaan tarpeellisen tuen ja avun tarjoamista riittävän varhain.

Lastensuojelutyössä lapsen edun käsite on jo 1980-luvulta asti ollut keskeinen niin lainsäädännön kuin ammattietiikankin kannalta. Aineistossani tämä käsite esiintyi useaan otteeseen ja sitä käyttivät kaikki kanteluprosessin osapuolet. Biologiset vanhemmat kokivat lapsen edun olevan usein yhtäläinen vanhemman edun kanssa, kun taas lastensuojelutyön edustajat katsoivat lapsen edun olevan usein päinvastainen ja vanhempien koettiin jopa vaarantavan lapsen normaalia kehitystä. Aluehallintoviraston yhdeksi keskeiseksi rooliksi kantelupäätöksissä vaikuttaisikin jäävän nimenomaan sen määrittely, onko toimittu lapsen edun mukaisesti. Aluehallintoviraston pohdinnoissa käydään läpi muun muassa ovatko tehdyt tai tekemättä jätetyt asiat olleet lapsen edun mukaisia ja ovatko lastensuojelun toimet toteutuneet oikea-aikaisesti lapsen etua turvaten. Näin ollen monissa kantelupäätöksissä todetaankin sosiaalityöntekijöiden tekemien päätösten ja valintojen olleen oikeutettuja ja oikea-aikaisia, mutta ongelmaksi muodostuu hallinnollisen menettelyn puutteellisuus niitä toteutettaessa. Näin ollen byrokratiatyön merkitys lastensuojeluprosessissa nousee oleelliseksi. Prosessi ei ole onnistunut ilman yksityiskohtaista

dokumentointia, päätösten perinpohjaista perustelua ja kirjallista, muutoksenhakukelpoista päätöstä, vaikka tehdyt toiminnot eettisesti ja lapsen etua ajatellen olisivatkin oikeutettuja.

Tutkimustulokseni avaavat pienen ikkunan lastensuojelutyön todellisuuteen. Yleistäminen ei aineiston verrattain pienen koon ja tutkimuksen luonteen vuoksi ole mahdollista, mutta uskon kuitenkin, että tutkimukseni teemat ja ongelmatiikka voivat toimia keskustelun virittäjänä lastensuojelutyöstä puhuttaessa. Esille nostamissani ongelmakohdissa ja niiden taustatekijöissä on myös löydettävissä paljon yhtäläisyyksiä aiemman lastensuojelututkimuksen kanssa. Koen, että erityisesti tietoisuus kanteluiden syistä ja asiakkaiden kokemuksista mahdollistaa kanteluiden määrän vähenemisen. Hyödyntämällä tietoa lastensuojeluprosessin ongelmakohdista organisaatiot voivat kehittää toimintaansa.

Tutkimukseni perusteella suurimmat kehittämistarpeet lastensuojelussa ovat työntekijöiden kouluttaminen hallinnollisen menettelyn ja lain tuntemuksen lisäämiseksi sekä ennaltaehkäisevään työhön resursoiminen. Myös Haapala (2012, 96) toteaa tutkimuksessaan, että vaikuttaa siltä, että heikoin kohta sosiaalipalvelujärjestelmän käytännön toteutuksessa on työntekijöiden hallintomenettelyllinen osaaminen, sillä useiden asiakkaiden tyytymättömyys kohdistui nimenomaan tämän osa-alueen puutteisiin. Aineistoissani lähes kaikissa kanteluissa toistuu myös asiakkaiden tarve tulla kuulluksi ja tarve olla osallisena omassa asiassaan. Jotta tämä toteutuisi, sosiaalityöntekijöiden määrää tulisi lisätä, sillä onnistunut lastensuojeluprosessi vaatii työntekijän ennakkoluulottoman ja kokonaisvaltaisen läsnäolon. Asiakkaille tulee varata riittävästä ajasta sekä kiireetön ilmapiiri, jossa kysyminen on sallittua ja asiat selvitetään puhumalla. Resurssoinnin lisäksi myös viranomaisten tavoitettavuutta sekä keskinäistä yhteydenpitoa tulisi parantaa ja erilaisia tuki- ja keskustelumahdollisuuksia asiakkaille tulisi lisätä. Kanteluhankkeen loppuraportissa (2012, 54) tiivistetään hyvin, että ”mikäli kantelujen kohteena olevalla palvelujen järjestäjällä - aluehallintoviraston suorittaman valvonnan kohdalla tällä tarkoitetaan useimmiten kuntia - olisi taloudellisesti riittävämpi ja vakaampi pohja järjestää palveluita, vähenisivät myös palveluista tehdyt kantelut. Toisaalta myös hallinnossa asioivien asiallinen kohtaaminen vähentäisi kantelemisen tarvetta melkoisesti ilman mitään rahallista lisäpanostusta.”

Aineiston perusteella kanteluprosessi näyttäytyy yhteiskunnallisen muutoksen ja organisaatioiden kehittämisen välineenä. Sen sijaan asiakkaiden oikeusturvan kannalta kanteluprosessi on auttamattoman hidas ja vailla todellista mahdollisuutta muuttaa tehtyjä päätöksiä tai korjata tapahtunutta vääryyttä. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota kanteluprosessin toimimattomuuteen ja sen asettama kantelutyöryhmä on vuonna 2012 tehnyt esityksen hallintolain

muuttamisesta. Uudistusten tavoitteena on lisätä kantelumenettelyn joustavuutta, selkeyttä sekä saattaa se vastaamaan paremmin laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita. (Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 15.) Mielestäni kanteluprosessin kehittämisen lisäksi sosiaalihuoltoon tulisi lisätä matalan kynnyksen asiakaspalautejärjestelmiä, sekä sosiaaliasiamiesten määrää ja tunnettavuutta. Tätä kautta mahdollistuisi nopea puuttuminen epäkohtiin ja vaikenemisen kulttuuri heikkenisi vähitellen. Kunnan sisäisen omavalvonnan lisääminen hyödyttäisi myös työntekijöitä ja valvovia viranomaisia, sillä se vähentäisi raskaaseen kanteluprosessiin kuluvaa työaikaa, vapauttaen resursseja asiakastyöhön ja valvontaan.

Jatkotutkimuksen kannalta olisi kiinnostavaa syventää kantelupäätösten tarjoamaa tietoa esimerkiksi haastatteleamalla asiakkaita ja työntekijöitä pyrkien selvittämään heidän kokemuksiaan kanteluprosessista ja sen merkityksestä. Haastattelututkimuksen kautta asiakkaiden ja työntekijöiden ääni tulisi voimakkaammin ja autenttisempana esiin kuin kantelupäätöksen ”virallisessa ilmaisumuodossa”. Kiinnostavaa olisi myös tutkia muiden sosiaalihuollon osa-alueiden kantelupäätöksiä ja esimerkiksi vertailla aikuissosiaalityön ja lastensuojelutyön kanteluiden syitä ja työntekijöiden nimeämiä toiminnan perusteluja.

## 9 Lähteet

Ahonen, Päivi (2004) Sosiaalityö, yhteiskunnan muutos ja hyvinvointipolitiikka. Teoksessa: Anneli Pohjola & Salme Kallinen-Kräkin & Sari Kauppinen & Aune Turpeinen & Pirjo Sarvimäki & Harri Jokiranta & Riitta Särkelä & Päivi Ahola. Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä-artikkelikokoelma. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:15.

Arajärvi, Pentti (2010) Näkökohtia avuttoman oikeusturvaan. Teoksessa: Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.

Bardy, Marjatta (2009) Lapsuus, aikuisuus ja yhteiskunta. Teoksessa: Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.

Eduskunnan oikeusasiamies (2012) Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2011. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lehdistötiedote 5.7.2011.

<http://www.avi.fi/fi/Tiedotepalvelu/2011/Sivut/EtelaSuomenaluehallintovirastontehovalvonnantulosLapsiperheidenkotipalvelutparantuneet.aspx> Viitattu 4.3.2013.

Haapala, Ritva (2012) Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatin työ. Tampereen yliopisto.

Hallintolaki 434/2003.

Hanhinen, Sari & Rintala, Taina (2012) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2012: Tuloksellisuustarkastuskertomus Lastensuojelu. Edita Prima Oy. Helsinki.

HE 252/2006. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060252>

Heimo, Taija & Einemäki, Pekka (2012) Sosiaaliasiamiehen selvitys. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja aseman kehityksestä vuonna 2011.

Heino, Tarja (2007) Keitä ovat lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Stakesin työpapereita 30/2007. Helsinki.

Heinonen, Hanna & Sinko, Päivi (2009) Sosiaalityöntekijät lastensuojeluprosessia johtamassa. Teoksessa: Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2012) Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Hotari, Kaisa-Elina & Oranen, Mikko & Pösö, Tarja (2009) Lapset lastensuojelun osallisina. Teoksessa: Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Yliopistopaino Oy, Helsinki.

Härkölä, Anna (2006) Kertomuksia äitiydestä. Narratiivinen tutkimus äitiyden kulttuurisesta rakentumisesta. Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Juhela, Tuija (2006) Isovanhempien antama tuki ja lapsiperheen arjessa selviytyminen. Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere.

Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus vol. 17 (4) 2009, 296–312.

Jämsä, Ville (2010) Oikeusturvahavaintoja sosiaaliasiamiehen työssä. Teoksessa: Marja Pajukoski (toim.) Pääseelö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät- työryhmä. Raportti III. Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.

Jäppinen, Anu & Sahala, Heli (2011) Selvitys asiakastiedoista. Muutoksenhaku, virheen korjaaminen ja virka-apupyyntö. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos raportti 61/2011.

Kaakkola Jukka & Peltonen, Anja (2006) Sosiaali- ja terveystalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.

Kananoja, Aulikki (2012) Väliaportti: Toimiva lastensuojelu. Selvitys kuntien perhetyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämistä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:28.

Kantelutyöryhmän loppuraportti (2012) Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012. Tampereen yliopistopaino Oy.

Karisto, Antti & Takala, Pentti (1990) Suomi muuttuu. Näkökulmia elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutokseen. WSOY. Porvoo.

Kaskisaari, Marja & Tammelin, Mia & Hirvonen, Johanna & Hämeenaho, Pilvi & Ilmarinen, Katja & Vartiainen, Anssi (2010) Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. ParasSos-tutkimus Keksi-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos raportti 6/2010. Helsinki.

Korpinen, Johanna & Tähkä Tuula (2005) Sosiaalityön oikeudellistuminen? Irene Roivainen, Johanna Korpinen, Aino Ritala-Koskinen, Teija Sundman (toim.) Tutkiva sosiaalityö. Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Talentia lehti/ Sosiaalityön tutkimuksen seura.

Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla (2012): Lastensuojelu 2011, tilastoraportti 26/2012. Helsinki

Kuusisto-Niemi, Sirpa & Kääriäinen, Aino (2005) Hiljaisen tiedon vallasta näkyvän tiedon valtaan – puheenvuoro tiedon näkyväksi tekemisen puolesta. Janus vol. 13 (4), 452 – 460.

Kärkkäinen, Hilikka (2012) Sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2011. Sosiaalitaito.

Kääriäinen, Aino (2003) Lastensuojelun sosiaalityö asiakirjoina. Dokumentoinnin tiedonmuodostuksen dynamiikka. Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 1/2003, Helsingin yliopisto.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta 812/2000.

Lastensuojelulaki 417/2011.

Lastensuojelu 2011 (2012) Tilastoraportti 26/2012. Terveiden- ja hyvinvoinninlaitos, Helsinki.

Leinonen, Anu (2008) Sosiaalipalvelut muutoksessa- Paras vai palveluaukko? Tutkimussuunnitelma ParasSos- tutkijaryhmälle. Helsinki:Stakes.

Lindgren, Klaus (2000) Lapsikronikka. Oy Edita Ab.

Lindsey, Duncan & Shlonsky, Aron (2008) Child welfare research. Advances for Practice and Policy. Oxford University Press.

Liukkonen, Miikkael (2010) Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa: Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.



Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012-2015.

[http://www.avi.fi/fi/virastot/lansijasiasuomenavi/Toimintajatehtavat/Documents/Strateginen\\_tulossopimus\\_2012-2015.pdf](http://www.avi.fi/fi/virastot/lansijasiasuomenavi/Toimintajatehtavat/Documents/Strateginen_tulossopimus_2012-2015.pdf) Viitattu 1.2.2013.

Mahlanen, Kaisa (2008) Sosiaalityön eettisesti haastavat tilanteet sosiaalityöntekijöiden omissa kokemuksissa. Pro Gradu- tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Metsämuuronen, Jari (2003) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Miettinen Mira & Stenroos Marja-Leena (15/2011) Lupaako laki liikaa? Selvitys lastensuojelulain asettamien määräaikojen noudattamisesta Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnissa. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja.

Mutka, Ulla (1998) Sosiaalityön neljäs käänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä.

Mäkelä, Marika (1999) Isovanhemmuuden merkitys isoäideille. Pro Gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Mäkinen, Olli (2006) Tutkimusetiikan ABC. Tammi, Helsinki.

Narikka, Jouko (toim.) (2006) Sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Tallinna.

Paasikoski, Kirsi (2007) Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti. Sisäministeriön julkaisuja 40/2007. Helsinki.

Pajukoski, Marja (2010) Mitä oikeusturva on? Teoksessa: Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.

Pekkarinen, Elina (2011) Lastensuojelun tieto ja tutkimus- Asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 5/2011.

<http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/lastensuojeluntieto.pdf>

Perustuslaki 731/1999.

Rantala, Arja (2002) Perhekeskeisyys- puhetta vai todellisuutta? Työntekijöiden käsitykset yhteistyöstä erityistä tukea tarvitsevan lapsen perheen kanssa. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Raunio, Kyösti (2003) Sosiaalityö murroksessa. Gaudeamus. Helsinki.

Rauhala, Pirkko-Liisa & Virokangas, Elina (2011) Sosiaalityön tutkimuksen etiikka, opettaminen ja tietoarvo. PS-kustannus.

Renvall, Hannu (1995) Oikeusturva lastensuojelussa- totta vai toden näköistä? Teoksessa: Petri Virtanen (toim.) Näkökulmia lastensuojeluun. WSOY. Juva.

Ruisniemi, Tiina (2010) Lastensuojelulain merkitys lastensuojelun sosiaalityössä. Pro Gradu-tutkielma. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.

Salonen, Pia (2010) Onko sukupuolella merkitystä? Miesasiakkaiden näkökulmia sosiaalityön käytäntöihin. Pro- Gradu tutkielma. Tampereen yliopisto.

Sarvimäki, Pirjo & Siltaniemi, Aki (toim.) 2007: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14, Helsinki.

Sauli, Hannele & Kainulainen, Sakari (2001) Yhteiskunnan muutos ja lapsiperheet. Teoksessa: Maritta Törrönen. Lapsuuden hyvinvointi: Yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro. Pelastakaa lapset. Vantaa.

Seligson, Anna (2008) Sosiaaliala ja sukupuoli. Sosiaalialan kehittämishankkeen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:70. Helsinki.

Selvitys lastensuojelun sosiaalityöntekijätilanteesta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella (2012). Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto; Peruspalvelut, oikeusturva, luvat-vastuualueen selvitys.

Sinko, Päivi (2004) Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Helsinki: Yliopistopaino.

Sinko, Päivi (2001) Lastensuojelu, juridisoituminen ja lapsen oikeudet. Teoksessa Maritta Törrönen (toim.) Lapsuuden hyvinvointi. Yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro. Helsinki, Pelastakaa Lapset, 128–149.

Sipilä, Jorma (1989) Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Sosiaalihuollon julkaisuja 8/1987 (1987) Enemmän kohteena kuin subjektina: Lastensuojelun asiakkaiden kokemuksia. Sosiaalihuolto, Helsinki.

Suurpalo, Satu (2007) Huono äiti? Äitiys lapsensa huostaanoton kokeneiden äitien sanoittamana. Pro Gradu- tutkielma. Joensuun yliopisto.

Suomen ulkoasiainministeriö. Suomen ulkoasiainministeriön virallinen verkkosivusto osoitteessa: <http://www.finlandcoe.fi/public/default.aspx?nodeid=35770> Viitattu 5.2.2013.

Tampereen yliopiston tutkimuseettiset ohjeet.

<http://www.uta.fi/tutkimus/etiikka/periaatteet/yksit.html> Viitattu 5.12.2012

Talentia ry (2005) Arki, arvot, elämä, etiikka: Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Sosiaalialan korkeakoulututettujen ammattijärjestö Talentia ry. Helsinki.

Teperi, Vuorenkoski, Manderbacka, Ollila, Keskimäki (2006) Riittävät palvelut jokaiselle: Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes.  
<http://www.stakes.fi/verkkajulkaisut/raportit/M233-VERKKO.pdf>

Tham, Pia (2007) Why Are They Leaving? Factors Affecting Intention to Leave among Social Workers in Child Welfare. British Journal of Social Work (2007) 37, 1225–1246.

Tontti, Satu (2011) Isoäitien ja lastenlasten välisen yhteydenpidon haasteita ja esteitä. Pro Gradu- tutkielma.

Tuurala, Timo (1997) Lastensuojelun strategia 1997-2000: kohti 2000-luvun palveluja. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen julkaisuja 6A/1997.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Unicef. <http://www.unicef.fi/mika-on-lapsen-oikeuksien-sopimus> Viitattu 4.2.2013.

Uoti, Kari (2004) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin- lainkäyttäjä oikeudentekijänä. Yliopistopaino, Helsinki.

Valvira (2012) Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012 – 2014, yleinen osa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Helsinki.

Valviran lehdistötiedote 28.9.2012.

[http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/vanhustenhuolto\\_lastensuojelu\\_ ja\\_toimeentulotukia\\_siat\\_kolmen\\_karkena\\_sosiaalihuollon\\_kanteluissa\\_ja\\_muussa\\_valvonnassa](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/vanhustenhuolto_lastensuojelu_ ja_toimeentulotukia_siat_kolmen_karkena_sosiaalihuollon_kanteluissa_ja_muussa_valvonnassa) Viitattu 2.3.2013

Varhaiskasvatustyöryhmän muistio (1999). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1999:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa (2011) Sosiaalipalvelut muutoksessa: Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras- uudistuksesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos- raportti 56/2011.

Virtanen, Petri (1995) Riskioloissa elävät lapset, nuoret ja lapsiperheet. Teoksessa: Petri Virtanen (toim.) Näkökulmia lastensuojeluun. WSOY. Juva.

Vornanen, Riitta (2001) Lasten hyvinvointi. Teoksessa: Maritta Törrönen (toim.) Lapsuuden hyvinvointi. Yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro. Helsinki, Pelastakaa Lapset, 20-40.